

Probleme rationaler Bestimmung der öffentlichen Ausgaben

Wolfgang Remy

1965

PROBLEME RATIONALER BESTIMMUNG
DER ÖFFENTLICHEN AUSGABEN

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Johann Wolfgang Goethe-Universität
zu Frankfurt am Main



vorgelegt von
Wolfgang Remy
aus Bukarest (Rumänien)

1965

Erstgutachter : Prof. Dr. h. c. Dr. h. c.
Dr. h. c. Fritz Neumark

Zweitgutachter : Prof. Dr. Richard Herzog

Tag der mündlichen Prüfung : 10. Februar 1965

Tag der Promotion : 10. Februar 1965

Einführende Ausführungen

Erste Kapitel: Die Grundbegriffe der Logik und die logischen Gesetze

Zweite Kapitel: Die Aussagenlogik und die Aussagenkalküle

Dritte Kapitel: Die Prädikatenlogik und die Prädikatenkalküle

I. Allgemeine Prädikatenlogik

II. Die Aussagenlogik

III. Die Prädikatenlogik MEINEN ELTERN

IV. Die Aussagenlogik

V. Die Aussagenlogik

Vierte Kapitel: Die Mengenlogik und die Mengen

Fünfte Kapitel: Die Aussagenlogik und die Aussagen

I. Die Aussagenlogik

II. Die Aussagenlogik

Sechste Kapitel: Die Aussagenlogik und die Aussagen

I. Die Aussagenlogik

II. Die Aussagenlogik

Siebte Kapitel: Die Aussagenlogik und die Aussagen

Achtste Kapitel: Die Aussagenlogik und die Aussagen

Neunte Kapitel: Die Aussagenlogik und die Aussagen

Zehnte Kapitel: Die Aussagenlogik und die Aussagen

I. Allgemeine Aussagenlogik

II. Die Aussagenlogik

III. Die Aussagenlogik



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Einleitende Ausführungen	7
Erstes Kapitel : Öffentliche Ausgaben und ökonomische Wohlfahrt	11
Zweites Kapitel : Erste Ansätze einer Lehre von der optimalen Ausgabengestaltung	15
Drittes Kapitel : Die Grenznutzentheorie vom optimalen Budget	18
I. Allgemeine Vorbemerkungen	18
II. Die Annahmen	20
III. Die Theorie	22
IV. Graphische Darstellung	24
V. Das Modell von Lindahl	29
Viertes Kapitel : Kritik an der Grenznutzentheorie	33
Fünftes Kapitel : Der Lösungsversuch von Bowen	43
I. Darstellung des Modells	43
II. Kritik des Bowenschen Ansatzes	46
Sechstes Kapitel : Der wohlfahrtsökonomische Ansatz zur Be- stimmung der optimalen Ausgabengestaltung	49
I. Die Annahmen	49
II. Das Modell	50
Siebttes Kapitel : Generelle Kritik an den ökonomischen Ansätzen zur Bestimmung der optimalen Ausgabengestaltung	58
Exkurs : Das ökonomische Prinzip und die Gestaltung der öffentlichen Ausgaben	64
Achtes Kapitel : Die Bestimmung der optimalen Ausgabenge- staltung durch Abstimmung	71
I. Allgemeine Vorbemerkungen	71
II. Die Abstimmungsverfahren	77
1. Die einfache oder qualifizierte Mehrheit	77

2. Abstimmung durch Skalenbewertung	79
3. Abstimmung durch Punktbewertung	79
III. Ergebnis	81
Neuntes Kapitel : Das Stimmenmaximierungskalkül der Parteien	84
I. Optimale Ausgabengestaltung durch Parteipolitik	84
II. Stimmenmaximierungskalkül und staatswirtschaftliches Rationalprinzip	94
Zehntes Kapitel : Ansätze zu einer positiven Lösung des Problems der optimalen Ausgabengestaltung	99
I. Die Ermittlung spezieller Rationalkriterien	99
II. Die Berücksichtigung von Nebenwirkungen staatlicher Ausgabentätigkeit	105
Schlußbetrachtungen	110
Verzeichnis der benutzten Literatur	113
Lebenslauf	125

EINLEITENDE AUSFÜHRUNGEN

1. Die öffentlichen Ausgaben sind ein Politikum, d. h. sie sind, was die Art und Weise der Bestimmung ihrer Höhe und Struktur angeht, von allgemeinem Interesse. Insbesondere mit dem Ideal der Demokratie ist die Forderung nach einer Einflußnahme der Staatsbürger auf die Ausgabenentscheidungen eng verknüpft.

Allerdings variiert die Bedeutung dieser Tatsache in Zeit und Raum, weil entweder das Interesse der Staatsbürger gering oder gar nicht vorhanden ist oder weil unterschiedliche Manipulationen der Staatsführung den Einfluß der Öffentlichkeit auf ein Minimum reduzieren können. Also auch wenn die Tatsache als solche erkannt ist, kann das Politikum der öffentlichen Ausgaben jeglicher Beeinflussung seitens der Staatsbürger entzogen sein. Im extremen Fall trifft eine einzelne Person alle Entscheidungen über Höhe und Struktur der Staatsausgaben.

Die Forderung nach einer Einflußmöglichkeit für die Staatsbürger wollen wir als grundlegend ansehen. Damit haben wir eine wertende Feststellung getroffen, die wir der Arbeit als Axiom voranstellen wollen.

2. Aus dem Interesse der Staatsbürger an der Ausgabenpolitik des Staates und aus den demokratischen Grundregeln wollen wir eine weitere axiomatische Forderung ableiten, nämlich diejenige nach Rationalität der Ausgabenentscheidungen oder, was nach Dahl und Lindblom dasselbe ist (1), nach größtmöglicher Effizienz der Ausgabenpolitik (2). Beide Begriffe, sowohl der des Rationalen wie der der Effizienz, sind so lange jedoch inhaltsleer, wie sie ganz allgemein definiert werden. Erst durch Vorgabe eines konkreten Ziels und damit durch Definition der Rationalkriterien wird die Forderung nach Rationalität der Ausgabenpolitik dem Bereich interessenverhafteter

(1) "The more rational action is also the more efficient action. The two terms can be used interchangeably." Dahl, Robert A. and Lindblom, Charles E.: Politics, Economics, and Welfare, New York 1953, S. 39.

(2) Wicksell setzt die Voraussetzung, daß die Staatsausgaben "auf eine für die ganze Gesellschaft nützliche Thätigkeit abziele(n)", woraus die logische Folgerung die Forderung nach Rationalität der Entscheidungen wäre. S. Wicksell, Knut: Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens, Jena 1896, S. 112.

ter Interpretationsversuche entzogen. Aber selbst wenn man nur die "ernsthaften" Interpretationsmöglichkeiten zum Gegenstand der Erörterungen macht, muß immer noch eine ganze Reihe von Rationalkriterien im Hinblick auf Ausgabenentscheidungen diskutiert werden, Kriterien, die im wesentlichen implizit oder explizit in den bisherigen Theorien über die Gestaltung der Staatsausgaben enthalten sind. Wir stellen also der Arbeit die Forderung nach Rationalität der Ausgabenentscheidungen als weiteres Axiom voraus und untersuchen im folgenden, mit welchen Inhalten der Begriff sinnvollerweise ausgefüllt werden kann.

3. Die Interpretation, die zunächst die plausibelste zu sein scheint, ist diejenige, die den Begriff des Rationalen mit dem des ökonomisch Rationalen gleichsetzt, also mit der Art des Handelns verbindet, die auf das Nutzenmaximum gerichtet ist. Diese Interpretation führt zur Forderung nach einer "Ökonomisierung" der öffentlichen Ausgaben.

Das Postulat einer Ökonomisierung der Ausgabenpolitik läßt sich zwar leicht aufstellen, doch ist die exakte Erfüllung solange unnöglich, wie über Begriff und Inhalt einer solchen Ausgabenpolitik keine einheitliche Meinung besteht. Der Tradition der Nationalökonomie folgend, kann man darunter das Streben nach dem Nutzenmaximum für die öffentlichen Ausgaben verstehen. Es handelt sich dabei um ein ökonomisches Optimierungsproblem, dessen Lösung davon abhängt, ob es gelingt, Optimumkriterien in Form etwa von kardinalen oder ordinalen Nutzenmaßen zu finden, Kriterien also, die im Hinblick auf die ökonomische Optimumsituation die Rationalität der Entscheidungen eindeutig bestimmen.

4. Der ökonomische Aspekt ist aber nicht der einzige, der bei einer Diskussion der Rationalität von Ausgabenentscheidungen betrachtet werden muß. Die politischen Entscheidungen über öffentliche Ausgaben kommen auf Grund von Überlegungen zustande, die allen Gebieten menschlicher Denkwelt, und nur unter anderen auch der ökonomischen, entstammen können.

Die qualitativen sowie die quantitativen Wirkungen der auf die Entscheidungen folgenden Maßnahmen, soweit sie den Entscheidungsträgern bekannt sind, beeinflussen natürlich ebenfalls und in erster Linie die Entscheidungen. Der Politiker entscheidet sich demnach für ein bestimmtes Ziel nach einer Kalkulation der verschiedenen Einflußfaktoren und der unterschiedlichen Auswirkungen, die direkt oder indirekt mit dem Anstreben eines Zieles verbunden sind. Da die Auswirkungen ebenfalls zu den Einflußfaktoren

zu rechnen sind, besteht zwischen originären Einflußfaktoren und den Auswirkungen (sekundären Einflußfaktoren) eine Interdependenz, die so kompliziert ist, daß sie nicht vollständig in ihre Bestandteile aufgelöst werden kann.

Das wird sich auch als nicht notwendig erweisen. Es wird im folgenden angenommen, daß dem Entscheidenden bestimmte Grundziele als höchst erstrebenswert gelten, auf Grund derer er die Einflußfaktoren, bewußt oder unbewußt, kalkuliert. Er entwickelt dabei ein Zweck-Mittel-System, das ihm als das bestgeeignete erscheint und in dem die Einflußfaktoren, die ja auf alle seine Entscheidungen und all sein Denken einwirken, sowohl das höchste Ziel als auch sämtliche Unterziele und Mittel zu deren Erreichen bestimmen (1).

5. Aus der Tatsache der Existenz einer Vielzahl unterschiedlicher Einflußfaktoren läßt sich folgern, daß die Ermittlung eines einzigen konkreten Rationalprinzips für sämtliche heterogenen Ausgabenentscheidungen wenn nicht unmöglich ist, so doch auf die größten theoretischen und praktischen Schwierigkeiten stößt. Gegenstand der folgenden Untersuchung ist die Darstellung und kritische Erörterung der bisher entwickelten, alle Entscheidungen über öffentliche Ausgaben umfassenden Rationalkriterien. Dabei werden zunächst die Versuche, ein ökonomisches Optimum der Ausgabengestaltung zu ermitteln, in den Vordergrund gestellt (Kapitel 2 - 7). In den darauf folgenden Kapiteln werden Theorien diskutiert, die den politischen Aspekt der Entscheidungen über Staatsausgaben betonen und dadurch den Anschein größerer Wirklichkeitsnähe erwecken. Bei der Kritik der verschiedenen Ansätze wird vor allem auf die Frage ihrer Praktikabilität für die tatsächlichen Entscheidungen der Politiker eingegangen. Dabei wird sich erweisen, daß die immer wieder erhobene Forderung nach Rationalität in der Ausgabenpolitik generell einer streng objektiven Grundlage entbehrt und sich höchstens für einige wenige eng umgrenzte Ausgabearten aufrechterhalten läßt. Es soll aber auch gezeigt werden, daß es einer ausgedehnten wissenschaftlichen Erforschung des Gebietes der Staatsausgaben gelingen kann, den Bereich der Anwendbarkeit von Rationalkriterien zu erweitern.

Dabei muß, um über den theoretischen Selbstzweck hinaus eine Begründung für diese Art der Untersuchung zu geben, von der Annahme ausgegangen werden, daß keine an die Regierung gelangte politische Gruppe es sich auf die Dauer leisten kann, bekannte und von einer großen Mehrheit akzeptier-

(1) Vgl. Tinbergen : Economic Policy : Principles and Design, Amsterdam 1956, S. 11 ff.

te Rationalkriterien bei ihren Entscheidungen über öffentliche Ausgaben außer acht zu lassen (eine Annahme, die im Augenblick noch recht wirklichkeitsfremd anmutet). In jedem Fall können wir aber von der Tatsache ausgehen, daß die Forderung nach Rationalität für das politische Geschehen eine gewisse Bedeutung besitzt und für das Gebiet der Ausgabenpolitik einer sorgfältigen Konkretisierung bedürfte.

Öffentliche Ausgaben und ökonomische Wohlfahrt

Da im Bereich der politischen Entscheidungen, und um solche geht es hier ausschließlich, die ökonomischen nicht die einzigen beeinflussenden Argumente sind, wird als Grundannahme den folgenden Ausführungen die Hypothese vorangestellt, daß das Ziel aller dieser Entscheidungen immer die Maximierung der allgemeinen Wohlfahrt ist.

Dieses Ziel ist jedoch viel zu verschwommen, als daß sich objektive Kriterien zur Überprüfung seiner Realisierung aus ihm ableiten lassen. Das bedeutet: Je nach den Vorstellungen über die Werte, die die Formen des menschlichen Zusammenlebens beeinflussen und gestalten, wird das Ziel mit unterschiedlichem Inhalt versehen. Die Kriterien, nach denen die Überprüfung seiner Realisierung vorgenommen werden könnte und die in diesem Falle Unterziele darstellen, wie etwa die Freiheit, Gerechtigkeit usw., werden nach diesen Vorstellungen definiert. Wäre eine eindeutige Definition der Kriterien gegeben, so bliebe immer noch die normative Entscheidung über die Lösung von Zielkonflikten, da diese nichts anderes darstellen als die Konkurrenz von verschiedenen gleichwertigen oder gleichwertig erscheinenden Mitteln oder Wegen, ein übergeordnetes Ziel zu erreichen bzw. zu optimieren. Das Auswählen eines Mittels oder einer Mittelkombination kann wegen der Gleichwertigkeit nur nach Kriterien erfolgen, die außerhalb der objektiv im Ziel gegebenen liegen; demnach ist ein Konflikt zwischen objektiv gleichwertigen Zielen nur normativ lösbar.

Den im folgenden zunächst besprochenen Theorien liegt die Annahme zugrunde, daß nur über das Optimum der ökonomischen Wohlfahrt das Maximum der allgemeinen Wohlfahrt erreicht wird. Diese Annahme muß gemacht werden, wenn eine ökonomische Lösung des Optimumproblems angestrebt wird (ob eine Lösung zustande kommt, wird erst im folgenden zu erkennen sein), und wir können sie für die ökonomische Analyse als Axiom setzen, da das (oft widersprüchliche) System von Normen, das mit der Forderung nach Wohlfahrtsmaximierung verknüpft ist, einen Gegenbeweis verhindert, einen Beweis nämlich dafür, daß eine wirtschaftliche Maßnahme im Hinblick auf die Maximierung der allgemeinen Wohlfahrt falsch war. Wenn die meta-ökonomischen Kriterien im Verein mit dem ökonomischen Optimum das Maximum der allgemeinen Wohlfahrt finden lassen, diese

Kriterien aber für das ökonomische Optimum Daten sind, dann können wir unser Augenmerk allein auf die Maximierung der ökonomischen Wohlfahrt richten.

Wohilverstanden : Mit dieser Feststellung setzen wir wieder eine Norm, die aber "unmittelbar aus der Natur des ökonomischen Problems resultiert" (1).

Für das Problem der Bestimmung der öffentlichen Ausgaben können wir daraus folgendes ableiten ; Entsprechend den meta-ökonomischen Vorstellungen der Entscheidungsträger und den aus der meta-ökonomischen Sphäre an sie herangetragenen Forderungen wird über die Art der Aufgaben und damit der Ausgaben entschieden, die nach den in diesen Vorstellungen enthaltenen Kriterien die allgemeine Wohlfahrt maximieren sollen. Da hierbei die Veränderung ökonomischer Tatbestände herbeigeführt wird, muß der Nationalökonom die Frage stellen, ob es eine Gestaltung der Ausgaben gibt, die von der ökonomischen Theorie entwickelten Optimumkriterien entspricht, wobei eben von der vorhin aufgestellten Hypothese ausgegangen wird, daß die allgemeine Wohlfahrt nur über die Maximierung der ökonomischen Wohlfahrt optimiert werden kann.

Mit dieser Annahme ist das ökonomische Kalkül aus einer wissenschaftlich fruchtlosen Debatte über den Komplex des Ethisch-Normativen herausgelöst

Es wird die Hypothese aufgestellt, die es zu verifizieren gilt, daß es möglich ist, die Ausgabengestaltung auf eine Optimierung hin zu untersuchen bzw. Maximen zu entwickeln, die eindeutige Optimumkriterien enthalten" (2). Dabei werden folgende Annahmen gemacht :

1. Das Maximum der ökonomischen Wohlfahrt wird als das oberste Ziel aller wirtschaftlichen Tätigkeit angesehen (3).

-
- (1) Giersch, Herbert : Das Problem der Objektivität des wirtschaftspolitischen Urteils und der Lösungsversuch der neueren Lehre vom wirtschaftlichen Wohlstand, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 107. Bd., 1951, S. 253.
 - (2) Zum Problem des Normativen in solchen Maximen, wie z. B. dem Rationalprinzip, s. Myrdal, Gunnar : Das politische Element in der national-ökonomischen Doktrinbildung, Berlin 1932, Albert, Hans : Die Problematik der ökonomischen Perspektive, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 117. Bd., 1961, S. 438-467; ders., : Das Werturteilsproblem im Lichte der logischen Analyse, daselbst, 112. Bd., 1956, S. 410-439; ders., : Ökonomische Ideologie und politische Theorie, Göttingen 1954.
 - (3) Über die Unmöglichkeit einer allgemeingültigen Definition des ökonomischen Wohlfahrtsmaximums vgl. Jochimsen, Reimut : Ansatzpunkte der Wohlstandsökonomik, Basel-Tübingen 1961, S. 15 ff.

2. Die ethischen Normen gehen als Daten in die Analyse ein, und zwar werden sie als Faktoren angesehen, deren Einfluß so geartet ist, daß sie der Maximierung der allgemeinen Wohlfahrt nicht im Wege stehen.

3. Das Problem der öffentlichen Einnahmen soll im Hinblick auf die ökonomische Wohlfahrt als optimal gelöst angesehen und aus der Betrachtung ausgeschlossen werden. Die Interdependenz zwischen Einnahmen- und Ausgabenpolitik wird zwar zugegeben, aber als die Analyse nicht berührend angesehen. Eine solche Abstraktion von den Problemen der Höhe und Struktur der öffentlichen Einnahmen ist nur dann möglich, wenn diese als bereits optimal gelöst angenommen werden. Die Fälle, in denen die Einnahmenseite stärkere Beachtung und, bei zitierten Autoren, eine ausgedehntere Behandlung erfahren, gehen aus den folgenden Ausführungen hervor, jedoch werden in diesen Fällen Kriterien zur Diskussion gestellt, die gleichzeitig Einnahmen- und Ausgabengestaltung optimieren.

Der politische Druck hinter der Forderung nach optimaler Ausgabenpolitik wird umso größer sein können, je größer einmal die Objektivität bzw. Eindeutigkeit der wissenschaftlichen Maximumanalyse und je größer die Allgemeingültigkeit der normativen Postulate, die als Prämissen eingeführt werden müssen, sind.

Daraus ergeben sich für das Optimum der öffentlichen Ausgaben Forderungen, die auf ihre wissenschaftliche Fundierung hin zu untersuchen sind. Die hierbei auftretenden Probleme sind mannigfaltig.

1. Man kann keine Theorie über das Optimum der öffentlichen Ausgaben entwickeln, ohne daß die Frage nach dem eindeutigen Maximum der ökonomischen Wohlfahrt beantwortet wäre. Wir können jedoch mit Sicherheit sagen, daß bei dem jetzigen Stand unserer Wissenschaft eine eindeutige Bestimmung des Maximums unmöglich ist und theoretisch nur dann möglich wäre, wenn das Problem des Normativen nicht nur im Bereich des Meta-Ökonomischen, sondern auch bei allen ökonomischen Konflikten, die einer subjektiven Lösung bedürfen, allgemeingültig gelöst werden könnte. In den nationalökonomischen Lehrgebäuden der verschiedenen Schulen hat das Problem des Normativen bei der Bestimmung des Wohlfahrtsmaximums implizit oder explizit die unterschiedlichsten Lösungen erfahren (1). Je nach den der Theorie vorangestellten Prämissen ergaben sich für diese Bestimmung

(1) Vgl. hierzu Neumark, Fritz : Wandlungen in den Auffassungen vom Volkswohlstand, Frankfurt/M. 1964; Jochimsen, Reimut ; a. a. O. ; Keller, Paul ; Dogmengeschichte des wohlstandspolitischen Interventionismus, Winterthur 1955.

die mannigfaltigsten Kriterien. Damit würde auch, diesen Theorien zufolge, das Optimum der öffentlichen Ausgaben unterschiedlich bestimmt, wobei noch hinzukäme, daß die Interdependenz von ökonomischer Wohlfahrt und Ausgabenpolitik verschieden beurteilt werden kann.

2. Kann eine Lösung im Hinblick auf das Normative weitgehende Allgemeingültigkeit beanspruchen und wird sie der weiteren Diskussion als Prämissen zugrundegelegt, so inüßte die darauf aufbauende Theorie der öffentlichen Ausgaben folgende Fragen beantworten :

- a. Welche Aufgaben sind direkt dem Staat zu übertragen und welche Mittel zur Maximierung der ökonomischen Wohlfahrt und damit der allgemeinen Wohlfahrt stehen nur der öffentlichen Hand zur Verfügung ?
- b. Welche Aufgaben können sowohl vom Staat als auch von den Privaten oder deren wirtschaftlichen Institutionen getragen werden und welches sind die Bedingungen, die eine Übernahme durch die öffentliche Hand erforderlich machen ?
- c. Wie sind vorhandene (bewilligte) öffentliche Mittel auf die verschiedenen staatlichen Aufgaben zu verteilen, damit ein Optimum der öffentlichen Ausgabengestaltung das Wohlfahrtsmaximum garantiert ?

Diese Fragen sind in der nationalökonomischen Theorie sowohl explizit gestellt worden als auch, ebenso wie die Antworten hierauf, implizit in den Theorien enthalten, die über die Gestaltung des Systems öffentlicher Ausgaben und, wie z. B. bei einigen deutschen und schwedischen Nationalökonomien der Grenznutzenschule, des Systems öffentlicher Einnahmen entwickelt wurden.

Die beiden ersten Fragen sind häufig zusammengefaßt in einer gestellt worden, und zwar wurde nach Kriterien für eine optimale Aufteilung der knappen Mittel auf Privatwirtschaft (Individualbedürfnisse) und Staatswirtschaft (Kollektivbedürfnisse) gesucht.

Die dritte Frage hängt insofern mit den beiden ersten zusammen, als, wie schon dargelegt, im Zusammenhang mit der Theorie der Wohlfahrtsmaximierung das allgemeine Problem der optimalen Ausgabengestaltung auftaucht und im Rahmen der Lösung dieses Problems alle drei Fragen zwangsläufig gleichzeitig beantwortet werden müssen.

Erste Ansätze einer Lehre von der optimalen Ausgabengestaltung

Der Gesichtspunkt, unter dem wir die Theorie der Staatsausgaben hier betrachten, ist verhältnismäßig spät in der Diskussion aufgetaucht. Zwar beschäftigten sich einige Nationalökonom^{er} der vorklassischen und der klassischen Epoche mit Gedanken über die Auffindung eines Wohlfahrtsmaximums (dieser Begriff ist allerdings erst in der neueren Theorie geprägt worden), aber den Staatsausgaben wurde hierbei wenig oder gar keine Aufmerksamkeit geschenkt, wie auch die ganze Diskussion des Problems einer Wohlfahrtsmaximierung vielfach nur implizit in Theorien über speziellere Probleme enthalten war und sich heute sehr unfertig und undurchdacht ausnimmt. Eine Ausnahme macht hier nur das Werk von Adam Smith, der auch, was die Staatsausgaben angeht, prononciertere Ansichten vertrat als seine Zeitgenossen und Epigonen.

Man kann über die klassische Theorie in Kürze hinweggehen, schon weil unsere Analyse keine ins Einzelne gehende dogmengeschichtliche Studie sein soll, sondern mehr die wirklich konkreten Ergebnisse der Versuche, unser Problem zu lösen, aufzeigen soll. Der Individualwirtschaft und dem ihr eigentümlichen Markt- und Preissystem wird in der klassischen Nationalökonomie so stark der Vorzug gegeben, daß sich die Staatstätigkeit zwangsläufig in engsten Grenzen halten muß, wenn der marktwirtschaftliche Mechanismus nicht gestört werden soll, der von den Klassikern als der einzige angesehen wird, der zu einem Wohlfahrtsmaximum führen kann. Daß Staatstätigkeit vonnöten sei, wird nicht geleugnet, ihr Umfang jedoch soll so klein wie möglich gehalten werden.

Man könnte in dieser Forderung das klassische Optimumkriterium erblicken, aber weder in der Theorie noch in der Praxis kommt man damit auch nur einen kleinen Schritt weiter. Höchstens aus einer Verbindung mit der Forderung der Klassiker nach weitestgehender Verwirklichung des Zustandes vollkommener Konkurrenz könnte man eine gewisse Eindeutigkeit des Kriteriums ableiten, wenn nämlich vom Staat gefordert wird, er solle sich dem Marktmechanismus ebenso unterwerfen wie die Individuen und dabei seine Tätigkeit auf ein Mindestmaß beschränken. Aber erstens widerspricht diese Forderung auch der klassischen Auffassung vom Staat, der immerhin als notwendiges Übel anerkannt und als außerhalb des Marktmechanismus stehend angesehen wird, zweitens haben die Klassiker selbst nie eine solche

Verbindung hergestellt, und drittens wäre damit das Problem nur auf eine andere Ebene verlagert und wissenschaftlich ebenso wenig zu lösen wie vorher, denn von der normativen Spekulation zu einer objektiven Analyse könnte man auch auf diesem Weg nicht gelangen.

Wir müssen somit feststellen, daß das einzige Optimumkriterium der Klassiker in der Aussage liegt, daß das kleinste Budget stets auch das beste sei (1)

Hieran ändert auch die von Recktenwald zitierte Feststellung von Adam Smith nicht viel, daß nämlich "the performance (der aus den Staatspflichten erwachsenden Aufgaben) requires . . . very different degrees of expense in the different periods of society." (2) Damit wird im Hinblick auf die Optimumanalyse nichts weiter ausgesagt, als daß sich das optimale Verhältnis von Staatswirtschaft zu Privatwirtschaft im Laufe der gesellschaftlichen Entwicklung ändert. Mit anderen Worten : Smith gibt indirekt zu, daß die Entscheidung darüber, was, um in der Terminologie der Klassiker zu bleiben, das kleinste und damit das beste Budget sei, von dem Stadium der gesellschaftlichen Entwicklung und von den sozialen Anschauungen in den jeweiligen Epochen abhängig ist, also nicht für alle Zeiten endgültig festgelegt werden könnte. Eine solche Interpretation geht, da Smith nicht von einem Optimum der Staatstätigkeit spricht, wahrscheinlich schon über das hinaus, was er mit seiner Feststellung aussagen wollte.

Kurz kann die klassische Anschauung über die Staatstätigkeit etwa folgendermaßen charakterisiert werden : Die staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft führen dadurch, daß sie eine weniger produktive Verwendung von knappen Mitteln einschließen als eine Verwendung durch die Privatwirtschaft (Individuen), zwangsläufig zu einer wirtschaftlichen Situation, die unter der des Wohlfahrtsmaximums liegt. Wenn daher Eingriffe schon unvermeidbar sind, müssen sie zumindest im kleinstmöglichen Umfang vorgenommen werden. Konsequenterweise wurde das bedeuten, daß ein Wohlfahrtsmaximum, da staatliche Eingriffe tatsächlich in gewissem Umfang notwendig sind, niemals ganz zu erreichen ist; die Annäherung an die Maximumsituation wird umso enger sein, je mehr das Betätigungsfeld des Staates eingeschränkt ist.

Der These von der Unproduktivität der Staatsausgaben wurde von verschiede-

(1) Vgl. Recktenwald, Horst Claus : Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 13, 1962, S. 256-304, insbes. S. 279, Fußnote 73.

(2) Smith, Adam : The Wealth of Nations, Vol. 2, London-New York 1958, S. 211.

nen Autoren der klassischen und nachklassischen Epoche mehr oder minder ausdrücklich widersprochen, ohne daß jedoch in irgendeiner Form Folgerungen im Hinblick auf die Budgetgestaltung und damit die (optimale) Ausgabentätigkeit gezogen wurden. Die sogenannten Interventionisten der klassischen Epoche, Lauderdale, Sismondi, mit Einschränkung Bentham, fordern in erster Linie gesetzgeberische Maßnahmen des Staates, um volkswirtschaftliche Mißstände, hervorgerufen durch eine ihrer Meinung nach zu weit gehende Verwirklichung des Laissez-faire-Prinzips, zu beseitigen (1).

Jedenfalls lassen sich selbst aus prononcierten Äußerungen gegen die Theorie von der Unproduktivität, etwa aus denen von List (2), Mohl (3), Dietzel (4), nur entnehmen, daß für eine Erweiterung des Bereichs der Staatstätigkeit auch theoretisch eine ganze Reihe beweiskräftiger Argumente spricht. Jedoch werden keine eindeutigen Kriterien für eine Festlegung des Verhältnisses von Staatswirtschaft zu Privatwirtschaft gegeben. Eine Theorie der optimalen Ausgabengestaltung läßt sich auch bei weitestgehender Interpretation nicht aus den Äußerungen der Kritiker des klassischen Liberalismus herausfinden. Folgt man Keller (5), so kann man bei Bentham Ansätze einer an Nutzenvorstellungen orientierten Interventionstheorie feststellen, aber es würde zu weit führen, daraus eine Theorie ökonomischer Optimumskriterien für die öffentlichen Ausgaben abzuleiten, zumal da im folgenden eine geschlossene, auf dem Gedanken der Meßbarkeit des Nutzens aufbauende Theorie zu diskutieren sein wird.

(1) Vgl. hierzu Keller, Paul ; a. a. O., S. 42-44, S. 60-88, S. 99-102.

(2) List, Friedrich ; Das nationale System der politischen Ökonomie, Basel-Tübingen 1959, S. 147 ff.

(3) Mohl, Robert von : Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates, 1. Bd., 3. Aufl., Tübingen 1866, S. 29-34.

(4) Dietzel, Carl ; Das System der Staatsanleihen im Zusammenhang der Volkswirtschaft betrachtet, Heidelberg 1855, S. 15 ff.

(5) Keller, Paul ; a. a. O., S. 64 ff.

Vgl. ferner zu diesem Kapitel Stern, Eugen ; Die finanzwissenschaftlichen Anschauungen der Hauptvertreter der klassischen englischen Nationalökonomie (mit besonderer Berücksichtigung der Lehre von den öffentlichen Ausgaben), Frankfurt/M. 1927.

Die Grenznutzentheorie vom optimalen Budget

I. Allgemeine Vorbemerkungen

Das erste zur Lösung des Optimumproblems brauchbare Theoriengebäude entwickelten die Grenznutzentheoretiker. Es muß jedoch ausdrücklich betont werden, daß die Analyse eines Optimums der Ausgabengestaltung auch bei den im folgenden behandelten Autoren der Grenznutzenschule nirgends ausdrücklich erfolgt. Vielmehr wird in den für uns relevanten Werken dieser Autoren in der Hauptsache die Frage nach einer optimalen Steuerverteilung gestellt, d.h. es wird das Problem erörtert, wie bei der Einnahmenbeschaffung des Staates eine Verteilung der Lasten auf die Individuen erreicht werden könne, die dem ökonomischen Optimum der Gesellschaft entspricht. Auf den ersten Blick sieht es so aus, als ob von diesen Autoren keine positive Leistung zur Lösung des Problems der optimalen Ausgabengestaltung zu erwarten sei.

Und doch sind bis heute, abgesehen von denjenigen einiger weniger Wissenschaftler (Bowen, Samuelson, Eckstein, Musgrave), keine Theorien aufgestellt worden, die einen besseren Beitrag zur Lösung dieses Problems liefern als den implizit in den Betrachtungen der Grenznutzentheoretiker enthaltenen. Nur wenige von ihnen haben allerdings konkrete theoretische Lösungsvorschläge gemacht, die meisten sind lediglich als Wegbereiter anzusehen. Bei der Herausarbeitung der reinen Grenznutzentheorie muß ganz besonders auf die Prämissen eingegangen werden, die der "Grenznutzentheorie der optimalen Einnahmen- und Ausgabenverteilung", d.h. der Theorie des optimalen Budgets, zugrunde liegen.

Die im folgenden herauszuarbeitende Lösung, die auf dieser Interpretation aufbaut, und die daran anschließende Kritik bereiteten deshalb gewisse Schwierigkeiten, weil bei den Theoretikern der Grenznutzenschule, die das optimale Budget zu bestimmen suchten, streng wissenschaftliche Analyse und normative Urteile bzw. Annahmen ungewollt vermengt werden und reine Theorie und der Wunsch nach größerer Wirklichkeitsnähe bzw. Berücksichtigung von Gerechtigkeitsvorstellungen nicht miteinander in Einklang zu bringen waren. Das Ergebnis ihrer Lehre muß entweder in der einen oder anderen Richtung von allen störenden Elementen gereinigt werden, bevor man zu klaren Aussagen gelangen kann.

Unser Versuch, die Theorie der optimalen Ausgabengestaltung aus den Annahmen (die durchaus normativen Charakters sein dürfen) logisch zu entwickeln, entspricht daher nicht in allen Punkten den Ausführungen dieser Autoren. Es kann, wie etwa bei de Viti de Marco, Lindahl und Sax, durchaus der Fall sein, daß sie mehr oder weniger explizit die Ergebnisse ihrer Analyse aus moralischen Gründen verwerfen oder aus denselben Gründen versuchen, die Theorie umzugestalten. Eine einwandfreie Lösung ist ihnen deshalb nicht gelungen, weil die Argumente, die uns die heutige, auf der "welfare"-Analyse fußende Theorie zur Verfügung stellt, damals noch weitgehend unbekannt waren.

Eine Schwierigkeit liegt darin, die Theoretiker von Autoren zu trennen, die zu derselben Zeit gleiche Probleme behandelt haben, die Exaktheit und theoretische Sauberkeit der Hauptvertreter der steuertheoretischen Grenznutzenschule vermissen lassen. In Übereinstimmung mit Musgrave (1) kann man sagen, daß nur Sax (2) und Lindahl (3), mit einigen Einschränkungen noch Pantaleoni (4) und de Viti de Marco (5), eine logisch einwandfreie Lösung des Optimumproblems geliefert haben, während Neumann (6), von Stein (7), Ferrara (8) und Mazzola (9) als Vorläufer einer Grenznutzentheorie

-
- (1) Musgrave, Richard A.: *The Theory of Public Finance*, New York-Toronto-London 1959, S. 68 ff.
 - (2) Sax, Emil: *Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft*, Wien 1887; ders.: *Die Wertungstheorie der Steuer*, *Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik*, N. F., IV. Bd., 1924, S. 191-240.
 - (3) Lindahl, Erik: *Die Gerechtigkeit der Besteuerung*, Lund 1919; ders.: *Einige strittige Fragen der Steuertheorie*, in: *Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart*, hrsgg. v. Hans Mayer, 4. Bd., Wien 1928, S. 282-304.
 - (4) Pantaleoni, Maffeo: *Contribution to the Theory of the Distribution of Public Expenditure*, in: *Classics in the Theory of Public Finance*, hrsgg. v. R. A. Musgrave u. A. T. Peacock, London-New York 1958, S. 16-27.
 - (5) De Viti de Marco, A.: *Grundlehren der Finanzwirtschaft*, Tübingen 1932.
 - (6) Neumann, Fr. J.: *Die Steuer und das öffentliche Interesse*, Leipzig 1887.
 - (7) Stein, Lorenz von: *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 2. Theil, 1. Abtheilung: *Der Staatshaushalt, die Staatsausgaben, die wirtschaftlichen Staatseinnahmen und der allgemeine Theil der Steuerlehre*, 5. Aufl., Leipzig 1885.
 - (8) S. Buchanan, James M.: *"La Scienza della Finanze"*; *The Italian Tradition in Fiscal Theory*, in: *Fiscal Theory and Political Economy*, Chapel Hill 1960, S. 24-74, insbes. S. 27 ff.
 - (9) S. Wicksell, Knut: *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena 1896, S. 96 ff.

der öffentlichen Finanzwirtschaft anzusehen sind, wobei von den weiter ausgebauten Theorien der beiden letztgenannten italienischen Autoren stärkere Impulse auf die konsequente Entwicklung der hier zu behandelnden Theorie ausgingen. Eine Sonderstellung nehmen Schäffle (1) und Wickseil (2) ein, die beide in ihren Theorien dem politischen Moment eine besondere Beachtung schenken (3).

II. Die Annahmen

Machen wir uns deutlich, welche Annahmen der Grenznutzentheorie vom optimalen Budget zugrunde liegen :

1. Den Individualbedürfnissen stehen Kollektivbedürfnisse gegenüber, zu deren Befriedigung dem Staat Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Die Kollektivleistungen des Staates bestehen aus unteilbaren Gütern und Dienstleistungen, d.h. jedes einzelne Individuum kann in gleicher Weise in den Genuß dieser Leistungen gelangen, ohne daß der Konsum des einen den des anderen vermindert.

- (1) Schäffle, Albert E.: Die Grundsätze der Steuerpolitik, Tübingen 1880; ders.: Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfs, in : Gesammelte Aufsätze, 2. Bd., Tübingen 1886, S. 241-311.
- (2) Wickseil, Knut ; a. a. O., insbes. Abschnitt II : Über ein neues Prinzip der gerechten Besteuerung, S. 76-164.
- (3) Auf die Wickseilsche Theorie wird noch im Einzelnen einzugehen sein (s. Kap. 8). Schäffle, der nicht direkt zur Grenznutzenschule zu zählen ist, deutete das Problem der Budgetgestaltung mit seltener Schärfe an : "Die Deckungsmittel, außerordentliche wie ordentliche, wollen vom politischen Standpunkt aus, d.h. nach der Gesamtheit aller für den Staatsmann beachtenswerthen Voraussetzungen und Wirkungen, gewürdigt sein. Es giebt eben auch in dieser Frage keine absolute Finanzwissenschaft und Nationalökonomie, als ob man mittelst doktrinärer Vereinzelung der im Leben neben- und miteinander wirkenden außerwirthschaftlichen wie wirthschaftlichen Factoren die Entscheidung nur vom finanzwirthschaftlichen oder vom "allgemein volkwirthschaftlichen" Standpunkt aus zu geben befugt wäre. ... Nicht minder naheliegend für die staatliche Praxis, eher näher liegend, ist die politische Beurteilung; denn die Finanz ist für den Staatsmann in erster Linie ein integrierender Theil des Staatslebens. Eine genaue Betrachtung zeigt auch, daß allgemein politische Erwägungen in Fragen der Deckung meist sogar schärfer und unzweifelhafter den Ausschlag geben, als "rein" volkwirthschaftliche Gesichtspunkte." (Zur Theorie . . . , a.a.O., S. 260 f.)

2. Die Individuen haben das Recht, die öffentliche Finanzwirtschaftspolitik zu kontrollieren, oder genauer : die Einnahmen- und Ausgabenverteilung selbst zu bestimmen. De Viti de Marco kommt "zu dem Ergebnis, daß das Recht der Steuerzahler, die Steuern zu bewilligen und sie auf die verschiedenen Ausgaben zu verteilen, der wirtschaftlich bedeutendste Inhalt des modernen Verfassungsrechts und ein unentbehrlicher Bestandteil der modernen Steuertheorie ist" (1).

3. Die Individuen entscheiden im Rahmen ihrer Interessen und Nutzenschätzungen, obwohl diese in einer Vielzahl von Fällen meta-ökonomischer Natur sind, wirtschaftlich rational.

4. Rationalität wird der Grenznutzentheorie entsprechend definiert. Ein Wirtschaftssubjekt handelt dann rational, wenn es die ihm zur Verfügung stehenden knappen Mittel zur Bedürfnisbefriedigung auf die verschiedenen Bedürfnisse so verteilt, daß die Grenznutzen aller Verwendungsarten gleich sind.

5. Die Individuen schätzen den Nutzen der Befriedigung von Kollektivbedürfnissen auf dieselbe Art und mit demselben Ergebnis für sich wie denjenigen der Befriedigung von Individualbedürfnissen.

6. Die Individuen verteilen ihre Mittel auf Kollektiv- und Individualbedürfnisse gemäß dieser ihrer Nutzenschätzung. Die optimale Art der Verteilung wird durch die allgemein akzeptierten Prämissen und die durch die darauf aufbauende Theorie bestimmten Kriterien eindeutig festgelegt.

7. Die Individuen bestimmen durch ihren Beitrag zur Befriedigung der Kollektivbedürfnisse den Umfang der Staatsleistungen, da der Staat zwangsläufig nicht höhere Beträge verausgaben kann, als er durch Einnahmen zu decken vermag. Die Individuen bestimmen aber auch die Struktur der öffentlichen Leistungen, da sie jede einzelne Ausgabe aus der Individual- und aus der öffentlichen Sphäre auf ihren Nutzen schätzen und demgemäß der für jede Staatsleistung zur Verfügung stehende Betrag von ihnen festgesetzt wird.

Diese Theorie setzt also ein modifiziertes Äquivalenzprinzip und die Existenz eines echten demokratischen Staatswesens voraus (2). Fehlen diese Voraussetzungen, so folgt aus der Theorie kein eindeutiges Ergebnis (3).

(1) De Viti de Marco, A.: a. a. O., S. 74 f.

(2) Vgl. hierzu auch S. 41 f.

(3) De Viti de Marco hat das durch Annahme des Äquivalenzprinzips ermöglichte eindeutige Ergebnis als nicht befriedigend empfunden. Er sucht daher mit mehr oder weniger deutlich ausgesprochenen Forde-

III. Die Theorie

Unter den gemachten Annahmen liegen die Optimumkriterien allein in der Rationalität des Handelns aller Wirtschaftssubjekte. Die optimale Verteilung der knappen Mittel wird dadurch erreicht, daß sämtliche Individuen die genaue Skala all ihrer Nutzenschätzungen kennen und nur diese bei ihren Entscheidungen berücksichtigen. Die Entscheidungen müssen rational getroffen werden, d.h. jedes Wirtschaftssubjekt muß für sich ein Maximum an Bedürfnisbefriedigung abstreben, und zwar ein Maximum an Befriedigung sowohl der Individual- als auch der Kollektivbedürfnisse. Das bedeutet, daß das Verhältnis der Befriedigungen der einzelnen Bedürfnisse für jedes Wirtschaftssubjekt optimal sein muß. Nach der Grenznutzentheorie ist dieses Maximum dann erreicht, wenn die Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel für jede Verwendungsart zum gleichen Grenznutzen der Befriedigung führt.

Das ist, akzeptiert man die gemachten Prämissen, durchaus logisch und in der Deduktion unangreifbar. Man leitet die Kriterien für eine optimale Ausgabengestaltung auf folgende Art ab :

Der beinahe unendlichen Zahl von Individualbedürfnissen steht eine ebenfalls große Zahl von Kollektivbedürfnissen gegenüber. Jedes Individuum entscheidet nach seiner Nutzenschätzung und gemäß seinem Einkommen für sich, welche Bedürfnisse und in welchem Ausmaß diese befriedigt werden sollen, und zwar wird die Entscheidung annahmegemäß rational nach dem Grenznutzenkriterium getroffen. Diese Individualentscheidung führt dann zu einem individuellen Optimum. Die Maximumbestimmung läßt sich nur dann vornehmen, wenn alle Preise bekannt sind; die Preise und damit die Preisrelationen bestimmen das Gesamtnutzenniveau bei einem gegebenen Betrag von Mitteln (Einkommen in Rechnungseinheiten), der auf die einzelnen Verwendungsarten aufzuteilen ist. Die Preise der Kollektivgüter müssen jedoch in der Analyse anders betrachtet werden als die der privaten Güter. Bei der Befriedigung der Individualbedürfnisse können wir die Preise als vorgegeben betrachten; die Wirtschaftssubjekte verhalten sich bei ihren Entscheidungen als Mengenanpasser. (Der individuelle Einfluß auf die Preise über die individuelle Nachfrage kann dabei als unbedeutend außer acht gelassen werden.) Bei den Kol-

lungen, die ganz offensichtlich Gerechtigkeitsvorstellungen, also Werturteilen, entspringen, eine Lösung, die über seine theoretische Lösung und somit über die "ökonomische" Optimumsituation hinausgeht. Das Ergebnis ist die Forderung nach Einführung des Leistungsfähigkeitsprinzips in der Besteuerung. (A. a. O., Kap. XI und XII.)

lektivleistungen gibt es für das Individuum zunächst gar keine Preise, sondern nur den von ihm geschätzten Nutzen jeder einzelnen Staatsleistung. Dieser Nutzen wird in Geldeinheiten gemessen. Jedes Individuum ist nun bereit, so lange Geldeinheiten für die Befriedigung von Kollektivbedürfnissen aufzuwenden, als die Angleichung aller Grenznutzen noch möglich ist.

Dadurch können, wenn man von der Äquivalenztheorie ausgeht, die für die Befriedigung von Kollektivbedürfnissen aufgewendeten Mittel (Steuern) als Preise für die Staatsleistungen angesehen werden. Da die Kollektivgüter unteilbar sind, haben die Individuen je nach Einschätzung des für sie entstehenden Nutzens verschieden hohe Preise zu bezahlen, d.h. die Fälle, in denen man bei Staatsleistungen Preise pro Leistungseinheit errechnen kann und die Individuen solche (teilbare) Einheiten gegen Entgelt des vorgegebenen Preises "kaufen" können, werden nicht betrachtet. Da demnach bei Kollektivleistungen die Preise direkt durch die Nutzenschätzung (verschieden hoch für jedes Wirtschaftssubjekt) festgesetzt werden (also kein Angebot mitbestimmend ist), müssen von jedem Individuum die gezahlten Preise und die empfangenen Staatsleistungen als gleichwertig angesehen werden. Wir können von einer subjektiven Anwendung des Äquivalenzprinzips sprechen. Damit aber ordnen sich, sofern die Mittel tatsächlich grenznutzenoptimal verteilt werden, die Staatsleistungen für jedes Wirtschaftssubjekt optimal in die individuelle Befriedigungsskala ein. Diese Theorie entwickelt somit die Optimumkriterien für die Bestimmung von Höhe und Struktur der öffentlichen Ausgaben aus einer ganz bestimmten Vorstellung über das Wohlfahrtsmaximum. Unausgesprochen steckt in den Ergebnissen der Grenznutzentheoretiker die Annahme, daß dieses Wohlfahrtsmaximum durch einfache Addition der Befriedigungsmaxima aller Individuen bei gegebener Einkommens- und Vermögensverteilung zustande kommt. Die Möglichkeit der Erreichung eines Maximum maximorum durch Einkommens- und Vermögensumverteilung konnte nur dadurch in die Betrachtung eingeschlossen werden, daß, wie bei de Viti de Marco und Sax, durch Einführung ethischer Postulate, die über die Prämissen der Grenznutzentheorie weit hinausgehen, die Grenzen der durch die Theorie gewonnenen Ergebnisse verschoben wurden (1).

Es muß betont werden, daß die vorgenommene Interpretation der Grenznutzentheorie über das hinausgeht, was selbst markante Vertreter, wie Lindahl und Sax, bei der Entwicklung ihrer Gedanken ausgeführt haben. Es handelt sich hier um einen Versuch, die logischen Prämissen, die besonders im Hin-

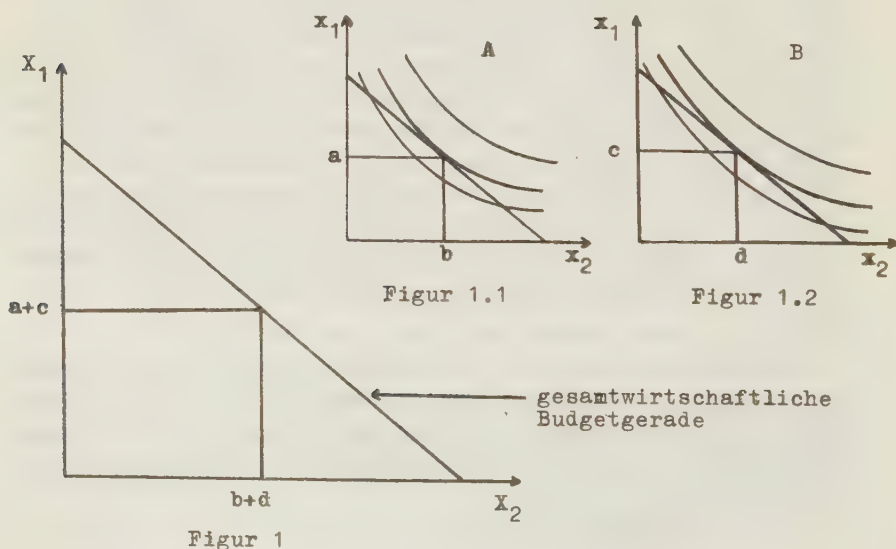
(1) Vgl. die Ausführungen auf S. 36

blick auf unser Thema schärfer zu fassen waren, als es bei den Autoren der Grenznutzenschule zu finden ist, aufzuzeigen. Eine Analyse dieser Prämissen und eine Überprüfung der Praktikabilität der aus ihnen abgeleiteten Optimumkriterien erfolgt im Anschluß an eine graphische Darstellung der Grenznutzentheorie des optimalen Budgets. Die Theorie wird dadurch etwas anschaulicher, und die Kritik kann bei einer weniger abstrakten Darstellung ansetzen, wodurch sie an Deutlichkeit gewinnt.

IV. Graphische Darstellung

Wir gehen bei der graphischen Darstellung zunächst von den einfachsten Annahmen aus, um dann durch Korrektur dieser Annahmen im Sinne der Grenznutzentheorie allmählich zu dem Lösungsversuch Lindahls zu gelangen.

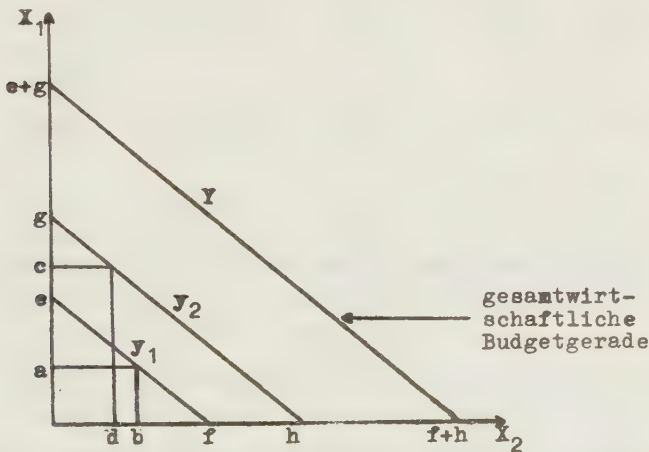
Es seien nur zwei Wirtschaftssubjekte gegeben. Beide verfügen über ein bestimmtes Einkommen, das sie auf zwei Güter (oder Güterkategorien), nämlich ein privates Gut und ein öffentliches Gut, aufteilen. Das Preisverhältnis für beide Güter wird durch die Knappheitsverhältnisse (gesamtwirtschaftliche Budgetgerade) bestimmt, ist also vorgegeben. In dieser vereinfachten Dar-



stellung bedeutet das (eine Annahme, die der Grenznutzentheorie des optimalen Budgets am wenigsten entspricht), daß der öffentliche Sektor genau so behandelt werden kann wie der private Sektor, daß also die öffentlichen Güter als teilbar angesehen werden können und feste, dem Einfluß der Wirtschaftssubjekte entzogene Preisverhältnisse bestehen.

Die Wirtschaftssubjekte A und B verteilen ihre Einkommen so auf das private und das öffentliche Gut, daß für jedes aus der Einkommensverwendung der höchstmögliche Nutzen entsteht. In der graphischen Darstellung kann die nutzenmaximale Aufteilung bei dem Punkt gefunden werden, bei dem die durch die Höhe des Einkommens und die vorgegebene Preisrelation bestimmte Budgetgerade eine Indifferenzkurve tangiert (1).

Da die Einkommen der beiden Wirtschaftssubjekte zusammen das Gesamteinkommen ergeben, besteht eine direkte Beziehung zwischen der gesamtwirtschaftlichen Budgetgeraden und den individuellen Budgetgeraden. Jeder Punkt der Kurve Y (Figur 2) ergibt sich durch Summation der Koordinaten der Kurven y_1 und y_2 . Demnach ist es für die Bestimmung des gesamtwirtschaftlichen Optimums völlig gleichgültig, welche Nutzenvorstellungen und damit welche Form der Indifferenzkurven die beiden Wirtschaftssubjekte haben; sobald beide ihr höchstes Nutzenniveau verwirklicht haben, ergibt sich die gesamtwirtschaftliche optimale Aufteilung des Gesamteinkommens auf private und öffentliche Güter durch Summation.



Figur 2

(1) Vgl. Schneider, Erich : Einführung in die Wirtschaftstheorie, II. Teil, 6. Aufl., Tübingen 1960, S. 16 ff.

Der Beweis ist einfach zu führen :

Y = gesamtwirtschaftliche Budgetgerade

$$Y = - \frac{e+g}{f+h} \cdot x + e + g$$

y_1 = Budgetgerade von Individuum A

y_2 = Budgetgerade von Individuum B

$$y_1 = - \frac{e}{f} \cdot x + e, \text{ wobei } \frac{e}{f} = \frac{e+g}{f+h}$$

$$y_2 = - \frac{g}{h} \cdot x + g, \text{ wobei } \frac{g}{h} = \frac{e+g}{f+h}$$

Der optimale Punkt von A sei bei den Koordinaten a und b, der von B bei den Koordinaten c und d gegeben.

Durch Summation der Koordinaten muß man zu einem Punkt auf der gesamtwirtschaftlichen Budgetgeraden Y gelangen :

$$a = - \frac{e+g}{f+h} \cdot b + e$$

$$c = - \frac{e+g}{f+h} \cdot d + g$$

$$a + c = - \frac{e+g}{f+h} \cdot b + e + - \frac{e+g}{f+h} \cdot d + g$$

$$a + c = - \frac{e+g}{f+h} \cdot (b + d) + e + g$$

Der Punkt mit den Koordinaten $(a + c)$ und $(b + d)$ liegt also auf der Geraden Y , da ja

$$Y = - \frac{e+g}{f+h} \cdot x + e + g .$$

Nun wird aber von Lindahl und Sax die Prämisse der Teilbarkeit öffentlicher Güter ausdrücklich abgelehnt (1). Es wird stattdessen angenommen, daß die

(1) Vgl. Lindahl, Erik ; Die Gerechtigkeit ..., a.a.O., S. 78 ff.

öffentlichen Güter unteilbar sind und allen Staatsbürgern zugute kommen und daß es bezüglich der Kosten für die Erstellung der Güter gleichgültig ist, inwieweit diese von den Bürgern tatsächlich in Anspruch genommen werden oder wie viele Individuen durch Benutzung dieser Staatsleistungen daran partizipieren.

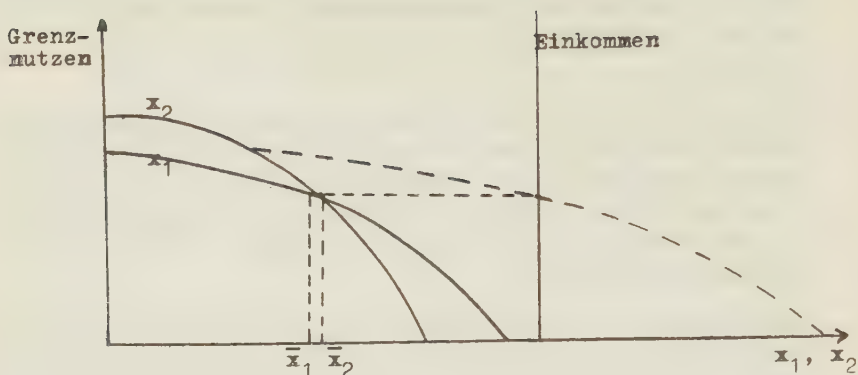
Es gibt zwar einen Kostenpreis für die Staatsleistungen insgesamt (Kosten beim Bau von Straßen, Parks, Theatern usw.), der auch die Gestalt einer Produktionsfunktion (Transformationskurve) bestimmen würde, aber der Staatsbürger richtet sich bei der Feststellung seines Beitrags (er entrichtet ja seinen Preis in Form von Steuern) nach dem Nutzen, der ihm aus der Staatsleistung erwächst.

Die Budgetgeraden, wie wir sie zur Bestimmung des individuellen Optimums verwendet haben, genügen nach dieser Annahme nicht mehr zur Ermittlung des gesellschaftlichen Optimums, da die Preisrelationen von privaten und öffentlichen Gütern nicht bekannt sind. Genauer : Man kann zwar die individuellen Kalkulationen zur Erreichung eines Optimums mit Hilfe von Indifferenzkurven und Budgetgeraden veranschaulichen, dann könnte aber in unserer Darstellung die gesamtwirtschaftliche Budgetgerade nicht aus den individuellen Budgetgeraden abgeleitet werden, da die Substitutionsverhältnisse in der Individualkalkulation von denen in der kostenbedingten gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion verschieden sind. Oder aber : Gingen wir in unserer Analyse von einer Transformationskurve aus, dann könnten wir von ihr nicht auf die Form der Budgetgeraden schließen, da das Preisverhältnis für das Individuum nicht durch die Kostenverhältnisse der Produktionsfunktion bestimmt wird.

Somit können wir das gesamtwirtschaftliche Optimum der öffentlichen Ausgaben auf diese Art nicht ermitteln.

Um das Optimum so darzustellen, wie es eine genaue Interpretation der Grenznutzentheorie erforderte, müßten wir von der Indifferenzkurvenanalyse abgehen, die kardinale Nutzenschätzung als möglich und die Grenznutzen auf Grund der Nutzenkurve als berechenbar ansehen. Die Preise für die privaten Güter sollen annahmegemäß gegeben sein.

Das Wirtschaftssubjekt ermittelt dann seine optimale Einkommensverwendung mit Hilfe seiner Grenznutzenkurven, was man wie folgt darstellen kann :



Figur 3

Das gemäß der Grenznutzentheorie zu erreichende Optimum ist dann verwirklicht, wenn die Grenznutzen der verschiedenen Verwendungsarten des Einkommens gleich sind. Die Kurve x_1 (Figur 3) zeigt die Grenznutzen bei verschiedenen Gütermengen und gegebenem, also konstantem Preis für das private Gut. Damit die Grenznutzenkurve des privaten Gutes mit der des öffentlichen Gutes verglichen werden kann, müssen die Ausgaben für das private Gut, also die Produkte von Mengen und Preis, betrachtet werden. Die Grenznutzenkurve hat eine negative Steigung, d.h. der Grenznutzen sinkt mit steigender Gütermenge bzw. mit wachsenden Ausgaben für das Gut. Die Kurve x_2 stellt die Grenznutzen des öffentlichen Gutes dar. Bei Betrachtung des öffentlichen Gutes können wir allerdings nicht davon sprechen, daß das Individuum den Nutzen verschiedener Mengen schätzt, da ja von der Annahme ausgegangen wurde, daß das öffentliche Gut unteilbar sei. (Auf die Annahme, daß der Staatsbürger den Nutzen der Staatsleistung gemäß der Höhe seines Einkommens veranschlagt, wird später eingegangen). Der Grenznutzen des öffentlichen Gutes soll, so wollen wir hier annehmen, bei gegebenem Einkommen mit steigenden Ausgaben des Individuums als Entgelt für die Staatsleistung abnehmen.

Punktpaare der x_1 - und x_2 -Kurve (Figur 3), die auf Parallelen zur x-Achse liegen, haben die gleichen Grenznutzenwerte. Da alles in Geldeinheiten ausgedrückt werden soll (eine gedankliche Vereinfachung, die aber theoretisch wie praktisch ebenso wenig befriedigt wie das Rechnen mit irgend einem ande-

ren Nutzenmaß), können wir in dieselbe Figur auch das Einkommen, und zwar als Senkrechte zur x-Achse, zeichnen (1). Summieren wir nun die Werte der Punktepaare x_1 und x_2 , die auf Parallelen zur x-Achse liegen, und verbinden wir die gewonnenen Punkte durch eine Kurve, so muß diese die Einkommensgerade schneiden. Die durch diesen Schnittpunkt gehende Parallele zur x-Achse gibt die optimale Kombination der Güter x_1 und x_2 an, wobei die Höhe der Ausgaben für privates Gut (bei konstantem Preis wird dabei gleichzeitig die Menge bestimmt) und öffentliches Gut durch die Schnittpunkte der Parallelen mit den beiden Grenznutzenkurven bestimmt wird. Das Einkommen ist vollständig aufgeteilt, und die Grenznutzen der Ausgaben sind bei dieser Aufteilung gleich.

Auf diese Art haben wir erst das individuelle Optimum der Einkommensverwendung ermittelt. Das gesamtwirtschaftliche Optimum der Staatsleistung ergibt sich durch Addition der individuellen Optimalmengen. Es muß auf der gesamtwirtschaftlichen Budgetgeraden liegen; im Gegensatz zur ersten Darstellung (Figur 1) sind die individuellen Budgetgeraden bei der Kalkulation der persönlichen Optima nicht mehr notwendig; das Preiskalkül geht in die Form der Nutzenkurven ein.

V. Das Modell von Lindahl

Die gegebene Darstellung der Grenznutzentheorie über ein optimales Budget (damit über eine optimale Ausgabengestaltung) kann als Grundlage für die Erörterung einer anderen Darstellungsform dienen, nämlich der von Lindahl (2). Dessen Feststellung hinsichtlich der optimalen Einnahmengestaltung, "daß die absolute Höhe der Besteuerung gleichzeitig mit ihrer Verteilung bestimmt werden muß" (3), kann durch die oben schon vollzogene Verbindung mit dem Äquivalenzprinzip analog auf das Problem der optimalen Ausgabengestaltung bezogen werden. Lindahl umgeht aber die Schwierigkeiten der Erörterung der gesamtwirtschaftlichen Budgetgeraden oder gar der Transformationskurve da-

-
- (1) Hätten wir ein Nutzenmaß, so müßten der gesamte Nutzen des Einkommens (wieder als Senkrechte) und die Nutzen der verschiedenen Ausgaben (in der Form der x_i -Kurven) in das Koordinatensystem eingetragen werden. Am Ergebnis x_1 änderte sich nichts.
 - (2) Lindahl, Erik : Die Gerechtigkeit . . . , a. a. O., S. 85 ff.
 - (3) Ebenda, S. 88.

durch, daß er die sehr vage Behauptung aufstellt, daß auch im öffentlichen Bereich "die Nachfrage bis an den Punkt geht, wo der Grenznutzen mit dem Preis ins Niveau kommt." (1).

Offensichtlich nimmt Lindahl an, daß die Preise der öffentlichen Güter, die für die Individuen gleichzusetzen sind mit den gezahlten Steuerbeträgen, auf die gleiche Art und Weise zustande kommen wie die Preise im privatwirtschaftlichen Bereich, mit dem Unterschied, daß der Preis eines privaten Gutes für jedes Individuum der gleiche ist, während der Preis eines öffentlichen Gutes je nach Nutzenschätzung variiert. Die übrigen Annahmen, die Lindahl seinem Modell voranstellt, sollen der Realität genauer entsprechen, als es diejenigen der anderen Theoretiker tun. Lindahl geht von einem Staat aus, in dem Parteien die politische Macht ausüben. Die Form dieser Machtausübung repräsentiert genauestens die gesellschaftlichen Strukturen und politischen Vorstellungen im Volk, so daß die "Voraussetzung einer gleichmäßigen politischen Macht" (2) gegeben ist.

Jede Partei hat sowohl über Höhe als auch Struktur der Staatsausgaben Vorstellungen, die denjenigen der Volksschicht oder -gruppe, die sie vertritt, genau entsprechen. Mit der Entscheidung über Höhe und Struktur der Staatsausgaben sind gleichzeitig Höhe und Struktur der Steuerdeckung, also die Steuerlastverteilung, mitbestimmt. Das Angebot einer Partei (gleichzusetzen dem Angebot der von ihr vertretenen Volksgruppe), einen bestimmten Teil der öffentlichen Lasten zu tragen, d.h. gemäß ihren Nutzenvorstellungen einen bestimmten Preis (Steuer) für die Staatsleistungen zu bezahlen, geht unmittelbar in die Entscheidung über die Staatsausgaben ein. Deren Verteilung auf die verschiedenen Aufgabenbereiche wird ebenfalls durch dieses Angebot, das man sich ja nach Ausgabearten detailliert vorstellen kann, bestimmt. Da mehrere Parteien Angebote machen, muß sich eine Situation finden lassen, in der Gleichgewicht herrscht.

Lindahl nimmt zwei Parteien an. Diese entscheiden über den Anteil, den sie an der gemeinsamen Ausgabenlast zu tragen bereit sind, gemäß ihrer Nutzenschätzung, wobei der Nutzen mit zunehmender Gesamtsumme für öffentliche Ausgaben nicht in gleichem Maße zunimmt, der Grenznutzen also abnimmt. Da die Nutzenschätzungen unterschiedlich sind, werden sich beide Parteien bei einer gegebenen Ausgabensumme zu verschiedenen Beitragsleistungen bereiterklären.

Der abnehmende Grenznutzen zeigt sich dabei nicht in abnehmenden Beiträ-

(1) Lindahl, Erik : Die Gerechtigkeit ..., a.a.O., S. 88.

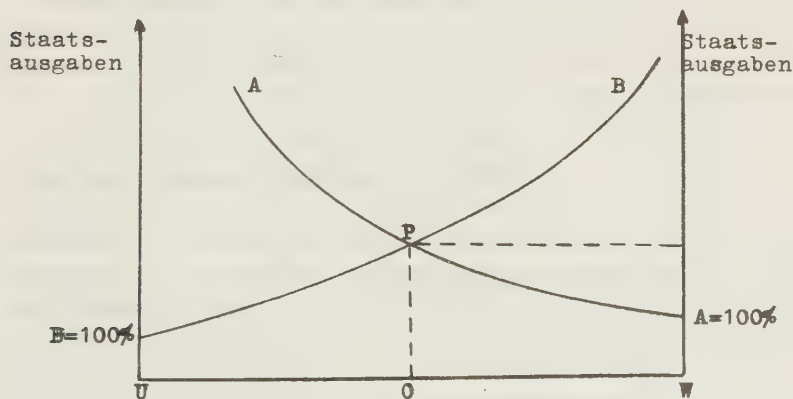
(2) Ebenda, S.87.

gen bei wachsenden Ausgaben, sondern in abnehmenden Beitragsanteilen, d.h. der freiwillig gezahlte Steuerbetrag einer Partei steigt zwar absolut, sinkt aber relativ mit steigenden öffentlichen Ausgaben.

In einem doppelten Koordinatensystem trägt Lindahl auf den Ordinaten die Höhe der gesamten Staatsausgaben ab, auf der Abszisse von links nach rechts die Anteile der Partei A, die sie freiwillig zu übernehmen bereit ist, von rechts nach links die der Partei B. In beiden Fällen soll die Bereitschaft zur Kostendeckung mit sinkenden Gesamtausgaben steigen.

Das Gleichgewicht, sowohl was die Höhe der Ausgaben als auch was die Verteilung der Last auf A und B betrifft, liegt in diesem Fall bei P (Figur 4), wobei OP die Höhe der Ausgaben bestimmt und UO/WO das Verhältnis der Anteile von A und B darstellt (1).

Um zur optimalen Struktur der Ausgaben zu gelangen, können wir zwei Wege gehen. Einmal kann angenommen werden, daß die durch Abstimmung festgelegte Höhe der Gesamtausgaben nach dem Prinzip der Gleichheit von Grenznutzen auf die verschiedenen Ausgabearten aufgeteilt wird; das bedeutet, daß die Grenznutzen aller Ausgabearten jeder Partei von Anfang an bekannt sind. Die Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Ausgabearten steht somit für A und B gleichermaßen fest und geht in die beiden Funktionen



Figur 4

- (1) Musgrave benutzt für diesen Zusammenhang eine Darstellung, die sich von dieser in Kleinigkeiten unterscheidet, doch ergeben sich daraus keine Folgen für das Ergebnis. Vgl. Musgrave, Richard A., a. a. O., S. 75 ff.

als konstantes Verhältnis ein, das die Form der Kurven nicht ändert. Wird der Gleichgewichtspunkt gefunden, so brauchen keine weiteren Entscheidungen mehr zu fallen, die Mittel werden im schon feststehenden Verhältnis auf die einzelnen Aufgabenbereiche verteilt.

Beim zweiten Weg kann das Lindahlsche Optimum zunächst nur für eine Ausgabeart festgestellt werden, dann für eine zweite, dritte usw., bis für jede einzelne Ausgabeart ein Gleichgewichtspunkt gefunden worden ist. Der Gleichgewichtspunkt für die Gesamtausgaben ergibt sich dann durch einfache Aggregation. Der zweite Weg müßte ebenfalls zum Punkt P (Figur 4) führen, weil die Kurven A und B in der Abbildung als durch Aggregation der Kurven entstanden gedacht werden können, die im zweiten Fall für jede Ausgabeart das Verhältnis von Höhe der Ausgaben und freiwilligem Beitragsanteil jeder Partei wiedergeben. Die bereits als optimal ermittelte Verteilung auf die einzelnen Ausgabekategorien bestimmt auch die Höhe der Gesamtausgaben. Ganz gleichgültig also, wie die Schätzung des totalen Nutzens und damit des Grenznutzens in die Analyse eingeht, der Punkt P würde sich als der das Optimum bestimmende herausstellen.

Die Lindahlsche Darstellung des Gleichgewichts bzw., in unserer Interpretation, des Optimums, ergänzt die von uns gebrachte Darstellung der Grenznutzentheorie in der Weise, daß zum einen gezeigt wird, wie die Grenznutzenbetrachtung in die Analyse einzugehen hat (Sax), und zum anderen, wie dann auf Grund von bestehenden Grenznutzenschätzungen die endgültige Verteilung der Lasten bzw. die Höhe der Staatsausgaben durch Abstimmung zustande kommt (Lindahl).

Allerdings kann wohl die Behauptung aufgestellt werden, daß zur Erklärung der Grenznutzentheorie Lindahls Darstellung nicht notwendig ist, weil über das eigentliche Problem, wie denn Grenznutzen und Preis des öffentlichen Gutes überhaupt "ins Niveau kommen", nichts ausgesagt wird. Die Annahme der "gleichmäßigen Machtverteilung" kann bei der Interpretation der reinen Grenznutzenbetrachtung auch gemacht werden. Sie bedeutet nichts anderes, als daß jedes Wirtschaftssubjekt seine Vorstellungen durchzusetzen in der Lage ist und sein Optimum verwirklicht bzw. sich über einen "Niveaue Ausgleich" nach mehreren Schritten ein gesamtwirtschaftliches Optimum ergibt, bei dem jedes Individuum ebenfalls sein eigenes Optimum erreicht hat. Die Lindahlsche Darstellung setzt die Grenznutzentheorie voraus und versucht, darauf aufbauend, den politischen Aspekt zu berücksichtigen, freilich unter Annahmen, die erstens das "ökonomische" Argument immer noch in den Vordergrund stellen und zweitens der politischen Realität in keiner Weise entsprechen.

VIERTES KAPITEL

Kritik an der Grenznutzentheorie

Unser Ausgangspunkt war die Frage, ob es möglich ist, die Forderung des Nationalökonomien nach einer ökonomisch optimalen Ausgabengestaltung zur Erreichung eines ökonomischen Wohlfahrtsmaximums zu verwirklichen. Dabei betrachteten wir als ersten Ansatz zu einer logischen Beantwortung dieser Frage die Steuerverteilungstheorie der Grenznutzenschule. Macht man sich die Annahmen der ihr angehörenden Autoren zu eigen, so kann man von einer theoretisch einwandfreien Lösung des Problems sprechen, und zwar wäre das Optimum der Ausgabengestaltung dann erreicht, wenn der Grenznutzen der öffentlichen Ausgaben gleich dem der Ausgaben für private Güter ist und die Grenznutzen der verschiedenen öffentlichen Ausgabearten untereinander ebenfalls gleich sind. Höhe und Struktur der Ausgaben wären auf diese Art zu bestimmen.

Die Kritik muß, wenn kein Einwand gegen die Behauptung erhoben wird, daß die Theorie logisch auf den Annahmen aufbaut (ein solcher Einwand ist uns unbekannt), bei den Prämissen ansetzen. Dabei müssen verschiedene Gesichtspunkte beachtet werden :

1. Das Problem der Wirklichkeitsnähe der Annahmen (1);
2. das Problem der Widerspruchsfreiheit der Annahmen;
3. die Frage, inwieweit die Annahmen, durch ihre normative Natur bedingt, nicht unbedingt akzeptabel sind;
4. das Problem der Praktikabilität der Theorie.

Hier soll an die oben aufgestellte These erinnert werden, daß den Politikern Optimumkriterien nur dann mit Erfolg angeboten werden können, wenn der nötige politische Druck hinter einer Forderung nach Anwendung derselben steht, und daß der politische Druck in erster Linie mit davon abhängt, wie

(1) Head z. B. glaubt, durch einen weiteren Ausbau der Lindahlschen Theorie einige Schwächen im Hinblick auf die Wirklichkeitsnähe beseitigen zu können. Doch da sich aus seiner Argumentation keine Folgerungen für unser unmittelbares Problem ergeben, soll hier nicht näher darauf eingegangen werden. Vgl. Head, J. G.: Lindahl's Theory of the Budget, Finanzarchiv, N.F., Bd. 23, H. 3, 1964, S. 421-454.

eindeutig, logisch (oder plausibel) und : praktikabel diese Kriterien sind. Hierauf ist bei einer Kritik der Grenznutzentheorie des optimalen Budgets besonders zu achten.

Zunächst sei die wichtigste Annahme erörtert, mit deren Akzeptierung oder Verwerfung die Praktikabilität der Theorie steht oder fällt : die Möglichkeit, den Nutzen zu messen und damit den Grenznutzen festzustellen. Über dieses Problem ist, besonders im Zusammenhang mit der Wohlfahrtsökonomie, viel geschrieben und diskutiert worden (1). Das Ergebnis ist einfach mitzuteilen : Die Unmöglichkeit einer Nutzenmessung steht fest, und sie wird aller Voraussicht nach für absehbare Zeit bestehen bleiben. Auf den Versuch, das Problem durch Einsetzen einer ordinalen Nutzenkonzeption an die Stelle der kardinalen Messung zu umgehen, wird später, bei der Behandlung des Samuelsonischen Modells, noch einzugehen sein. Es kann aber hier schon gesagt werden, daß der Versuch, die Grenznutzentheorie mit Hilfe von Indifferenzkurvenmodellen, die ja von einer ordinalen Nutzenkonzeption ausgehen, aus dem Dilemma der praktischen Unmöglichkeit von Nutzenmessungen herauszuführen, auf ebenso große Schwierigkeiten stößt wie die Suche nach einem kardinalen Nutzenmaß. Man kann daher aus dieser Unmöglichkeit jeglicher Nutzenmessung schließen, daß die Grenznutzentheorie nicht zu einer praktikablen Optimumlösung zu führen vermag. Das soll uns jedoch nicht hindern, diesen Lösungsversuch weiter kritisch zu untersuchen, da theoretisch die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden kann, daß in der weiteren Zukunft ein Nutzenmaß gefunden wird, das alle praktischen Hindernisse dieser Art beseitigt.

Wäre einmal ein solches Nutzenmaß gefunden, dann sollte es bei einem weiteren Ausbau der technischen Möglichkeiten (etwa der des Rechnens mit elektronischen Maschinen) auch denkbar sein, gesellschaftliche Nutzenschätzungen oder Güterkombinationen auffinden zu können, bei denen die Grenznutzen aller Mittelverwendungen gleich sind.

Gehen wir also von der bisher utopischen Voraussetzung aus, die technischen Schwierigkeiten könnten behoben werden. Mit der Praktikabilität der Grenznutzenlösung wäre dann immer noch keine Antwort auf die Frage gegeben, ob für die Politiker eine Anwendung der von der Grenznutzentheorie gelieferten Optimumkriterien zwingend wäre oder ob noch schwerwiegende Bedenken, gleich welcher Art, dagegen erhoben werden können. Wenn alle Bürger oder

(1) Vgl. hierzu neben Little, I. M. D. : A Critique of Welfare Economics, 2. Aufl., Oxford 1957, und den dort diskutierten Autoren auch Rothenberg, Jerome : The Measurement of Social Welfare, Englewood Cliffs 1961.

eine Mehrheit (hier beginnen jedoch schon Probleme normativer Art) die Anwendung dieser Kriterien forderten, so wäre der politische Druck ausreichend, um diese Optimumlösung durchzusetzen. Aber die Wahrscheinlichkeit, daß sich eine Mehrheit findet, erscheint aus verschiedenen Gründen außerordentlich gering. Zumindest müssen wir, solange keine empirischen Ergebnisse vorliegen, annehmen, daß keine Mehrheit zustande kommt, weil eine Reihe von Gründen gegen eine Anwendung der Grenznutzenlösung spricht.

Als erstes könnte angezweifelt werden, daß in einer gegebenen gesellschaftlichen Situation alle Wirtschaftssubjekte diese Optimumkriterien als gültig anerkennen und danach handeln, also persönlich ein Optimum nach der Grenznutzentheorie anstreben. Dieses Bedenken kann durch Plausibilitätsklärung zerstreut werden. Wenn nämlich jeder Mensch sein höchstes Nutzenniveau anstrebt und wenn die Möglichkeit besteht, sämtliche subjektiven Vorstellungen mit einem Nutzenmaß zu erfassen, dann spricht kein logisches Argument gegen die Schlußfolgerung, daß bei gegebenem Einkommen das individuelle Optimum auf die oben gezeigte Art gefunden werden kann. Wir wollen diese Optimumdefinition für das einzelne Wirtschaftssubjekt akzeptieren.

Nach einem weiteren Gedankenschritt fangen die eigentlichen Zweifel an. Das mit Hilfe der individuellen Optima ermittelte gesellschaftliche Optimum gilt nur für die gegebene Situation, für den status quo der Einkommens- und Vermögensverteilung. Ändert sich diese Situation (z.B. durch Einkommensumverteilung), dann kämen wir auf Grund derselben Analyse zu einem anderen Optimum der Mittelverwendung und damit zu einer anderen optimalen Ausgabengestaltung im öffentlichen Bereich. Die Frage entsteht, welches der beiden Optima nun dem anderen vorzuziehen ist. Mit anderen Worten: Die Grenznutzentheorie beantwortet nicht die Frage, ob nicht durch dauernde Änderung der ökonomischen Situation, etwa durch Einkommensumverteilung, ein gesellschaftliches Optimum erreicht werden kann, das von allen Staatsbürgern oder einer Mehrheit (1) der Individuen höher eingeschätzt wird als alle anderen optimalen Situationen. Es handelt sich also hierbei um das berühmte Problem des Optimum optimorum.

-
- (1) Das Problem der Mehrheit bei der Bestimmung gesamtwirtschaftlicher Nutzenoptima birgt eine Reihe schwierigster Fragen normativer Art, auf die hier nicht eingegangen werden kann. Ein ähnliches Problem wird jedoch im Zusammenhang mit dem politischen Modell der Ausgabentheorie behandelt (Kapital 8 und 9 dieser Arbeit).

Einige Grenznutzentheoretiker, insbesondere de Viti de Marco, Sax und Lindahl, haben dieses Problem auch mehr oder weniger bewußt erkannt. So sieht z. B. Sax, den von Beckerath als den "markantesten Vertreter" der "hedonistischen Lehre" bezeichnet (1), das Problem der ökonomischen Bestimmung von Steuern (und dazu analog von Ausgaben) als unlösbar an, denn "die Steuer (ist) ersichtlich eine Wirtschaftshandlung, die wegen der großen Zahl der in sie einbezogenen Individuen einerseits und der verwickelten Beschaffenheit des Vorgangs andererseits eine vollkommene Verwirklichung des ökonomisch Beabsichtigten überhaupt niemals erreichen kann; ganz abgesehen von den politischen Störungen, welchen sie ausgesetzt sind." (2).

Abgesehen von dieser eindeutigen Stellungnahme kann man auch aus einigen Forderungen der Grenznutzentheoretiker die Zweifel an der Gültigkeit ihrer eigenen Theorie erkennen. So können z. B. Bedenken gegen die Gültigkeit des Äquivalenzprinzips, das ja wegen mangelnder Zurechenbarkeit und anderer realer Schwierigkeiten als Besteuerungsgrundsatz nie verwirklicht werden konnte, aus den Bemühungen abgelesen werden, das Leistungsfähigkeitsprinzip auch dann noch theoretisch zu rechtfertigen, wenn die Theorie zu eindeutig anderen Ergebnissen führte und die Autoren einsehen mußten, daß die Grenznutzentheorie zur Rechtfertigung der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nicht mehr ausreicht.

Es hat nicht an Versuchen gefehlt, sogar unter Beibehaltung der Annahme des Äquivalenzprinzips die Forderung nach Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips zu begründen. So laufen de Viti de Marcos Bemühungen darauf hinaus, diese durchaus politische Forderung mit Hilfe gewisser Annahmen, u. a. der Ehrlichkeit der Wirtschaftssubjekte, ihre Nutzenvorstellungen genau anzugeben und die Staatsleistungen dementsprechend steuerlich zu decken, und des Bestehens des Äquivalenzprinzips, als eine konsequente theoretisch-objektive Folgerung aus den Ergebnissen der Grenznutzentheorie abzuleiten (3).

Schäffle entwickelt diese Forderung folgendermaßen: "Die volkswirtschaftlich verhältnismäßige Bedeckung des Staats- und des Privatbedarfes oder die gleichmäßige Vertheilung des "Nationaleinkommens" auf staatliche (öffentliche) und auf nichtstaatliche Bedarfe läßt sich daher nur durch eine verhält-

-
- (1) Beckerath, Erwin von; Formen moderner Finanztheorie, in: Lynkeus, Tübingen 1962, S. 102-117, hier S. 105.
 - (2) Sax, Emil; Die Wertungstheorie ..., a. a. O., S. 225 (Hervorhebung vom Verf.).
 - (3) Vgl. de Viti de Marco, A.; a. a. O., S. 113 ff.

nißmäßige Theilung der Deckungsmittel aller Privatwirthschaften einerseits in Steuern, andererseits in die dem Privatbedarf übrig bleibenden Einkommensreste vermitteln. Diese Theilung bildet aber genau den Inhalt allgemeiner und verhältnißmäßiger Belastung nach Maßgabe der wirklichen Leistungsfähigkeit" (1). Dabei kann man sich die vagen Begriffe "volkswirtschaftliche Bedeckung des Staatsbedarfs" und "gleichmäßige Vertheilung" als durch den Inhalt der Grenznutzentheorie konkretisiert vorstellen.

Der Begriff der Leistungsfähigkeit führt leicht zu Fehlinterpretationen, besonders was seine Verwendung seitens der Grenznutzentheoretiker anlangt. Interpretiert man ihn als aus normativen Vorstellungen über "gerechte" Besteuerung entstanden, dann ist das mit ihm verbundene Prinzip wissenschaftlich-objektiv nicht zu begründen, weil die Feststellung der Leistungsfähigkeit nur auf Grund normativer Kriterien möglich ist. Leitet man ihn aber aus bestimmten Annahmen der Nutzenkonzeption ab, dann hat er mit dem Begriff der Leistungsfähigkeit, wie wir ihn heute verstehen, nichts zu tun.

Der Irrtum entsteht dadurch, daß beide Begriffsinterpretationen zu einer progressiven Besteuerung führen können. Mit der rein normativen Definition brauchen wir uns nicht zu befassen; die darin enthaltene Forderung nach Steuerprogression ist auf Grund von Gerechtigkeitsvorstellungen entstanden und insofern für unser Problem uninteressant. Wir wollen im folgenden von der Annahme ausgehen, daß die Grenznutzentheoretiker mehr die andere Interpretation im Auge hatten, als sie von Leistungsfähigkeit sprachen.

Man könnte, der oben angedeuteten Interpretation folgend, die Progression damit zu rechtfertigen versuchen, daß man behauptet, die Individuen würden die Staatsleistungen umso höher einschätzen, je größer ihr Einkommen ist (2), und die Höerschätzung erfolge nicht nur proportional zum Einkom-

(1) Schäffle, Albert E.: Die Grundsätze ..., a. a. O., S. 17

(2) Jeder bisherige Versuch, ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen Nutzenschätzung und Höhe des Einkommens theoretisch allgemeingültig zu bestimmen und als Ausgangspunkt für die Steuerlastverteilung zu verwenden, beruht u. E. auf unzulänglichen, weil die individuellen Unterschiede völlig außer acht lassenden Spekulationen. Umso verwunderlicher ist es, daß Buchanan in einer neueren Studie auf solch spezifischen Annahmen aufbaut und deshalb zu völlig unpraktikablen Ergebnissen gelangt, die bei Setzung anderer (ebenso plausibler bzw. ebenso wenig plausibler) Annahmen, wie er zum Schluß selbst zugibt, ein gänzlich anderes Aussehen hätten. S. Buchanan, James M.: Fiscal Institutions and Efficiency in Collective Outlay, American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. LIV, 1964, S. 227-235.

men (so daß also die Nutzenschätzung absolut zunimmt, aber im Verhältnis zum Einkommen relativ gleichbleibt), sondern überproportional. Die Individuen wären einer solchen Argumentation zufolge bereit, die gegebenen Staatsleistungen mit steigendem Einkommen progressiv zu honorieren, was eine progressive Besteuerung zur natürlichsten Sache der Welt machte (1).

Diese Rechtfertigung erfolgt aber aus speziellen Annahmen über den Verlauf der Nutzenkurven bei gegebenen Staatsleistungen und verändertem Einkommen und aus der Annahme, daß das Äquivalenzprinzip Gültigkeit besitzt. Die Annahmen sind natürlich massiven Einwänden ausgesetzt (2), entspringen aber wenigstens nicht normativen Vorstellungen. Man könnte jedoch mit Recht ihre Wirklichkeitsnähe anzweifeln (3).

Kehren wir zum Problem des Optimum optimorum zurück, wobei wir eine Verbindung zum Begriff der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, wie wir ihn zuletzt interpretiert haben, herstellen wollen. Unterstellen wir, daß eine progressive Besteuerung auf Grund der subjektiven Nutzenschätzungen berechtigt ist.

Damit wird der status quo der Einkommensverteilung, d. h. die Verteilung der Bruttoeinkommen vor Steuerabzug, stärker verändert als durch eine proportionale Besteuerung, die, wohlgemerkt, in Ermangelung empirisch fundierter Vorstellungen über Nutzenschätzungen gemäß der oben aufgestellten These vom Steigen der Nutzenschätzung mit wachsendem Einkommen theore-

-
- (1) Über eine generelle Kritik dieser Argumentation s. Cohen Stuart, Arnold J.: On Progressive Taxation, in: Classics in the Theory of Public Finance, a. a. O., S. 48-71.
 - (2) Die ganze Argumentation wird schon durch den Einwand in Frage gestellt, daß ja die Individuen nicht einer homogenen Staatsleistung, deren Nutzen sie für sich schätzen sollen, gegenübergestellt werden. Vielmehr wird jedes Individuum die Nutzen der heterogenen Staatsleistungen anders und persönlich den Nutzen jeder einzelnen Staatsleistung verschieden hoch beurteilen. Das trifft insbesondere für die sogenannten "sozialen" Leistungen zu, deren Nutzen von Beziehern hoher Einkommen sicherlich sehr viel geringer geschätzt wird als von Beziehern niedriger Einkommen. Im folgenden wird der oben dargestellte Versuch, die Progression der Besteuerung auf diese Art zu rechtfertigen, mit einem anderen Einwand ad absurdum geführt.
 - (3) Z. B. hegt de Viti de Marco selbst ernsthafte Bedenken gegen die von ihm aufgestellten Thesen, er vermag aber den Widerspruch nicht theoretisch zu lösen. S. de Viti de Marco, A.: a. a. O., S. 118 ff.

tisch ebenso gut vertretbar ist wie eine progressive, ja sogar wie eine regressive Besteuerung, denn auch eine solche ist denkbar, weil die Nutzen mit steigendem Einkommen zwar absolut zunehmen, aber relativ zum Einkommen abnehmen können (!) (1). Entscheiden wir uns in Anlehnung an die Grenznutzentheoretiker für die Annahme einer Steuerprogression.

Dabei findet, objektiv gesehen, eine "passive" Umverteilung statt (2), d. h. von jedem Individuum aus, also subjektiv betrachtet, kann von einer Umverteilung nicht gesprochen werden, weil der Staat ja nichts anderes macht, als die freiwillig zugestandenen Beträge einzunehmen und wieder auszugeben. Dabei sind die Ausgaben solange umverteilungsneutral, wie der Staat keine "transfer expenditure", sondern nur "exhaustive expenditure" tätigt.

Durch eine aktive Umverteilungspolitik aber, d. h. durch eine Verschärfung der Progression über das von den Individuen auf Grund der eigenen Nutzen-schätzungen gewährte Maß hinaus, könnte ein gesamtwirtschaftliches Pareto-Optimum erreicht werden, das der ursprünglichen Pareto-optimalen Situation nach Steuerabzug, selbst wenn dabei eine Steuerprogression im Sinne der Grenznutzentheorie vorgelegen hätte (passive Umverteilung), überlegen wäre.

Wie gezeigt wurde, gilt die Lösung der Grenznutzentheorie nur für eine bestimmte ökonomische Situation, wobei in dieser Situation durchaus eine passive Einkommensumverteilung durch Steuerprogression denkbar ist, da nach den ausgeführten Thesen die Progression freiwillig auf Grund von Nutzen-

-
- (1) Vgl. hierzu die Darstellung der Gedanken von E. Barone bei Beckerath, Erwin von : Die neuere Geschichte der deutschen Finanzwissenschaft (seit 1800), in : Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Bd., 2. Aufl., Tübingen 1952, S. 454 f., sowie Musgrave, Richard A.: a. a. O., S. 103.
- (2) Unter dem hier und im folgenden verwendeten Begriff der "passiven" Umverteilung soll verstanden werden, daß die Individuen mit höherem Einkommen progressiv zur Deckung von ausschließlich "exhaustive expenditure" beitragen. Der Begriff der "aktiven" Umverteilung soll demnach bedeuten, daß der Staat (Steuer-) Einnahmen dazu verwendet, die Einkommen bestimmter Gruppen ohne Gegenleistung zu erhöhen, in unserem Fall also den Beziehern hoher Einkommen Teile des Einkommens entzieht, um sie den Beziehern niedriger Einkommen zufließen zu lassen. Daß diese letzte Art der Umverteilung und die dafür notwendige Progression mit Hilfe der Grenznutzentheorie und ihrer Annahmen nicht zu rechtfertigen ist, wird im folgenden gezeigt.

schätzungen zustande kommen kann. Gehen wir von der Annahme aus, daß das gesellschaftliche Optimum erreicht ist, wenn alle Individuen ihr Optimum beim status quo erreicht haben, wobei die Aufteilung der Mittel auf öffentliche und private Güter gemäß den oben ermittelten und erläuterten Kriterien erfolgt, so ist gegen die Grenznutzentheorie nichts einzuwenden, vorausgesetzt, daß die Annahme der Möglichkeit von individuellen Nutzenschätzungen als der Wirklichkeit entsprechend angesehen werden kann. Die Analyse liefert dann tatsächlich das einzig mögliche Optimum. Mit den Begriffen der modernen Theorie kann diese Feststellung folgendermaßen erläutert werden: Die soziale Wohlfahrtsfunktion wird als bekannt vorausgesetzt und hat dann ihr Maximum erreicht, wenn jedes Individuum bei gegebener Einkommens- und Vermögensverteilung sein Optimum verwirklicht hat.

Gegen eine solche Annahme spricht die Tatsache, daß die soziale Wohlfahrtsfunktion unbekannt ist. Sämtliche Werturteile, ob sie wirtschaftlich relevant sind oder nicht, besonders aber Gerechtigkeitsvorstellungen, die einen direkten Einfluß auf die Umverteilungspolitik des Staates ausüben, müßten durch die Wohlfahrtsfunktion explizit gemacht werden. Die Unmöglichkeit der Feststellung einer solchen Funktion ist evident. Deshalb können wir auch behaupten, daß es als äußerst unwahrscheinlich gelten kann, daß die Wohlfahrtsfunktion ein Aussehen hat, bei dem das durch die Grenznutzenanalyse ermittelte Optimum mit dem Wohlfahrtsmaximum identisch ist. Anders ausgedrückt: Würde eine Wohlfahrtsfunktion nach unseren heutigen Vorstellungen mit allen Vorbehalten bezüglich ihrer Ungenauigkeiten konstruiert, so wäre in ihr die Forderung nach einer aktiven Umverteilungspolitik des Staates enthalten. Um zu einem Optimum optimorum zu gelangen, müßte eine bestehende Einkommensverteilung aktiv verändert werden. Die Wohlfahrtsfunktion, die nach den Thesen der Grenznutzentheoretiker konstruiert werden könnte, ließe eine aktive Veränderung der Einkommensverteilung seitens des Staates nicht zu, die weitestgehende Möglichkeit wäre die einer von den Staatsbürgern freiwillig übernommenen Steuerprogression.

Man könnte in einem weiteren Schritt zugunsten der Grenznutzenlösung noch annehmen, daß ein Altruismus der Wohlhabenden in der individuellen Nutzenschätzung dergestalt seinen Niederschlag findet, daß ein freiwilliges Zugeständnis zu Transferzahlungen eine aktive Umverteilung herbeiführt. In einem solchen Fall bestünde die geringe Möglichkeit, das soziale Wohlfahrtsmaximum mit Hilfe der Grenznutzenkriterien zu finden. Voraussetzung wäre, daß die Bezieher hoher Einkommen freiwillig auf Teile ihrer Mittel zugunsten der ärmeren Schichten genau so weit verzichteten, wie es die Maximierung der Wohlfahrtsfunktion erfordert.

Diese Annahme eines effektiven Altruismus entbehrt aber jeglicher Wirklichkeitsnähe, abgesehen davon, daß, durch die individuellen Unterschiede bedingt, sich auch theoretisch aus dieser Annahme keine Ergebnisse für die Bestimmung der Steuerlastverteilung ableiten lassen. Damit scheitert auch der letzte theoretische Versuch, die Grenznutzenkriterien einer optimalen Ausgabengestaltung vor einer vollständigen Nicht-Akzeptierung zu bewahren. Sax selbst sieht keine Möglichkeit, die Transferausgaben und deren Deckung in ein ökonomisches Modell einzubeziehen, "da diese Frage jeweils vom politischen Zweck und von der politischen Macht im vorhinein entschieden sind" (1).

Die Unmöglichkeit, aus dem Konglomerat normativer Urteile eine Wohlfahrtsfunktion zu konstruieren, bzw. die Tatsache, daß die Grenznutzenkriterien von einer fiktiven Wohlfahrtsfunktion ausgehen, die auf strikte Ablehnung stoßen kann (die politische Wirklichkeit mit ihrer aktiven Umverteilungspolitik zeigt, daß diese fiktive spezielle Funktion auch tatsächlich abgelehnt wird), stehen jeder Möglichkeit entgegen, daß diese Optimumkriterien in der Debatte um die staatliche Ausgabengestaltung objektiv richtungweisend wirken könnten.

Hinzu kommt noch die Irrealität der weiteren Annahmen. Dies mag aber nicht so sehr ins Gewicht fallen, weil man möglicherweise durch Modifizierung der Theorie die Annahmen umgehen oder der Wirklichkeit anpassen kann.

Diese Annahmen sind :

1. Bestehen des Äquivalenzprinzips.
2. Gleichmäßige Machtverteilung.
3. Öffentliches Verantwortungsbewußtsein jedes Individuums.
4. Unteilbarkeit der öffentlichen Güter.

Die erste Annahme führt in die Problematik der Zurechnung von Staatsleistungen, die bis heute keine Lösung gefunden hat. In der Form, wie diese Annahme in der Analyse der Grenznutzentheoretiker, häufig nur implizit, enthalten ist, erscheint sie noch am wenigsten angreifbar, weil hier die Zurechnung nicht dogmatisch, sondern von jedem Individuum durch seine Nutzenschätzung selbst vorgenommen wird. Dieses Prinzip ist mit dem oben in Beziehung zur Grenznutzentheorie interpretierten Leistungsfähigkeitsprinzip

(1) Sax, Emil : Die Wertungstheorie ..., a.a.O., S.224, (Hervorhebung vom Verf.).

identisch, wenn die Nutzenschätzungen der Individuen zu einer freiwilligen progressiven Besteuerung führen. Das strenge Äquivalenzprinzip, das eine eindeutige Zurechnung nach objektiven Kostenkriterien als möglich voraussetzt, hat nie bestanden. Dessen Annahme darf auch den zitierten Autoren nicht unterstellt werden.

Bei den beiden nächsten Annahmen war möglicherweise der Wunsch nach Wirklichkeitsnähe ausschlaggebend für ihre Einführung. Dieser Wunsch war damals und ist heute unerfüllbar, aber da die offiziellen politischen Vorstellungen oder Ideale unserer Zeit zumindest die dritte, mit Einschränkung auch die zweite Annahme als Grundpfeiler demokratischen Staatswesens kennzeichnen, können wir beide akzeptieren. Sicherlich sind sie bei einer gewissen Bereitschaft zu politischer Konsequenz bis zu einem bestimmten Punkt noch am ehesten zu verwirklichen.

Die vierte Annahme dient zur Vereinfachung der Theorie. Sie kann ohne weiteres fallen gelassen werden, wodurch aber die Anschaulichkeit der Darstellung erheblich vermindert würde (1).

Fassen wir unsere kritischen Bemerkungen kurz zusammen: Der Ansatz der Grenznutzentheorie zur Bestimmung eines optimalen Budgets entbehrt jeglicher Praktikabilität. Die durch die Grenznutzenanalyse ermittelten Optimumkriterien liefern keine Regeln für die praktischen Entscheidungen und sind damit für die Politik der öffentlichen Ausgaben unbrauchbar. Die Forderung nach Anwendung dieser Kriterien entbehrte jeglicher praktischer Vernunft. Erst wenn die Möglichkeit geschaffen werden könnte, alle Hindernisse technischer und normativer Art zu beseitigen, würden die Einwände gegen diese Kriterien hinfällig werden, aber nach dem heutigen Stand der Wissenschaft ist die Hoffnung auf Erfüllung dieser Voraussetzung als eine Utopie zu betrachten (2).

-
- (1) Vgl. Samuelson, Paul A.: Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, The Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVII, 1955, S. 350.
 - (2) Zitieren wir hierzu noch einmal den "markantesten Vertreter", nämlich Sax, der aus einigen anderen als den hier angeführten Gründen zu dem ablehnenden, von uns wiederum analog auf die Ausgaben bezogenen "Konklusum (kommt), daß die Grenznutzentheorie im eigentlichen Sinne und ihr Korollar, die Angleichung von Preis und Grenznutzen, auf die Bestimmung der Steuerhöhe nicht Anwendung finden kann." (Die Wertungstheorie . . . , a. a. O., S. 230.)

Der Lösungsversuch von Bowen

I. Darstellung des Modells

In seinem Buch "Toward Social Economy" unternimmt Howard R. Bowen den ersten Versuch, das Optimum der öffentlichen Ausgaben theoretisch zu bestimmen (1). In der Wirklichkeitsnähe seiner Annahmen geht er über die Grenznutzentheoretiker etwas hinaus, doch müssen wir konstatieren, daß Bowens Theorie nur eine Variante unserer Interpretation der Grenznutzentheorie ist. Der Unterschied zwischen den beiden Ansätzen scheint in der Hauptsache darin zu liegen, daß Bowen die Kosten der öffentlichen Güter ausdrücklich den individuellen Nutzenschätzungen gegenüberstellt, für die Wirtschaftssubjekte also Preise nach Kostengesichtspunkten festgesetzt werden können. Daß dieser Unterschied sich allerdings bei näherem Hinsehen als völlig unbedeutend herausstellt, wird bei der Kritik der Bowenschen Analyse zu zeigen sein.

Betrachten wir zunächst die Annahmen, die Bowen, im Gegensatz zu den Autoren der Grenznutzenschule, explizit seinem Modell voranstellt.

1. Die öffentlichen Güter sind unteilbar in dem Sinne, daß die Bedürfnisbefriedigung seitens eines Individuums die Befriedigung eines anderen nicht schmälert.
2. Die Kosten der öffentlichen Güter sind bekannt. Dabei sind die verschiedenen Güterkategorien in dem Sinne teilbar, daß die Kosten pro Einheit eines öffentlichen Gutes errechnet werden können. Die öffentlichen Güter müssen zu diesem Zweck meßbar sein. Demnach können sowohl Stückkosten als auch Grenzkosten ermittelt werden. Die Produktion der öffentlichen Güter kann zu konstanten, steigenden oder sinkenden Stück- bzw. Grenzkosten erfolgen.
3. Da eine Zurückführung auf Gütereinheiten nur bei einem homogenen Gut möglich ist, muß für jedes einzelne homogene öffentliche Gut die optimale Ausbringung bestimmt werden. Durch einfache Addition der einzelnen optimalen Ausgabearten gelangt man zum Optimum der Gesamtausgaben, wobei die Aufteilung auf die einzelnen Kategorien, also die Struktur

(1) Bowen, Howard R.: Toward Social Economy, New York 1948, S. 172 ff.

der öffentlichen Ausgaben, durch die vorangegangenen Partiallösungen bestimmt ist.

4. Das gesellschaftliche Optimum wird, wie bei der Grenznutzentheorie, durch die Nutzenschätzungen der einzelnen Wirtschaftssubjekte bestimmt. Für jedes Wirtschaftssubjekt wird im Hinblick auf jedes einzelne öffentliche Gut eine Substitutionskurve, und zwar in Bezug auf das Verhältnis "Geld zu öffentlichem Gut", ermittelt. Dabei wird angenommen, daß die Grenzrate der Substitution mit steigenden Mengen des öffentlichen Gutes bei jedem Individuum abnimmt.

5. Die Einkommensverteilung wird als "correct" (1) angesehen. Es kann demnach nur das Optimum für eine bestimmte Situation gefunden werden, die Frage der Einkommensumverteilung und damit des Optimum optimum wird bewußt aus der Erörterung ausgeklammert.

6. Über die tatsächliche Kostenverteilung auf die einzelnen Individuen wird eine sehr spezifische Annahme gemacht: Alle Individuen haben den gleichen (objektiven) Nutzen von einem öffentlichen Gut und müssen daher den gleichen Kostenanteil tragen. Das Problem der Steuerlastverteilung wird durch diese Prämisse umgangen bzw. sehr willkürlich gelöst. Sie kann allerdings fallengelassen werden (was Bowen bei der Entwicklung komplizierterer Modelle selber tut).

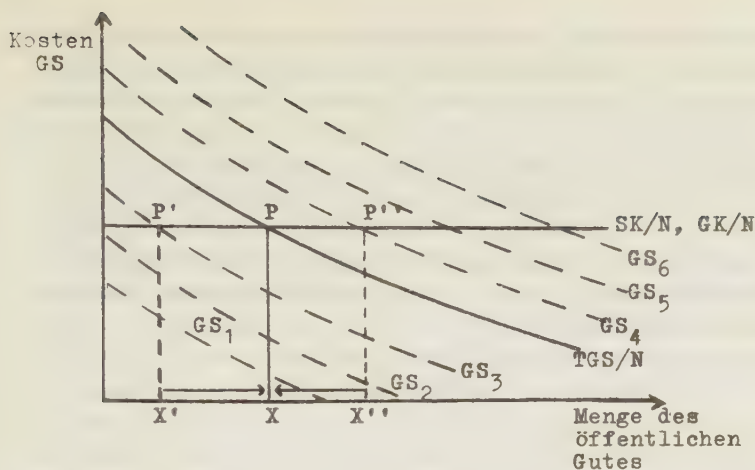
7. Die Individuen stimmen über den Umfang jeder einzelnen Ausgabe ab. Es besteht Abstimmungszwang; jedes Individuum hat die gleiche Stimme.

8. Die individuellen Kurven der Grenzzraten der Substitution sind gleichverteilt, d.h. es existiert eine mittlere oder durchschnittliche Kurve, von der aus die Abstände der individuellen Kurven nach oben und unten jeweils gleich sind oder, anders ausgedrückt, die negativen und positiven Werte der Abweichungen sich zu Null ausgleichen.

Der Schnittpunkt der durchschnittlichen Substitutionskurve mit der Kurve der Stückkosten pro Individuum (der Einfachheit halber wird in Figur 5 konstanter Stückkostenverlauf angenommen) ergibt die optimale Ausbringungsmenge eines öffentlichen Gutes (etwa Erziehung, Verteidigung oder Gesundheitsdienst).

Die Stückkosten (bei linearem Kostenverlauf ohne fixe Kosten gleich den Grenzkosten), als Parallele zur x-Achse (öffentliches Gut) gedacht, werden durch die Zahl der beitragenden Wirtschaftssubjekte N geteilt. Man erhält

(1) Bowen, Howard R.; a.a.O., S.176.



Figur 5

so die Kurve der pro Individuum anfallenden Stückkosten (SK/N , GK/N , Figur 5). Die mittlere oder durchschnittliche Substitutionskurve erhält man durch Addition der individuellen Kurven der Grenzzraten der Substitution und Division dieser Summenkurve durch die Anzahl der Individuen (TGS/N , Annahme der Gleichverteilung, vgl. Annahme 8).

Der Schnittpunkt der Kurve der Stückkosten pro Individuum SK/N (oder : der Grenzkosten pro Individuum GK/N) und der durchschnittlichen Substitutionskurve TGS/N ergibt die Gleichgewichts- oder optimale Ausbringungsmenge X . Für jedes homogen anzusehende öffentliche Gut läßt sich auf diese Weise die optimale Menge ermitteln, durch einfache Addition ergibt sich die optimale Höhe der Gesamtausgaben.

Infolge Annahme 7 werden bei Staatsleistungen, deren Umfang unter- oder oberhalb der optimalen Ausbringungsmenge liegt, Änderungen durch Mehrheitsbeschluß solange durchgeführt, bis der Schnittpunkt der durchschnittlichen Substitutionskurve ("modal curve") mit der Kurve der Stückkosten pro Individuum erreicht ist. Diese Mehrheit findet sich unter der Annahme 8 (Gleichverteilung der individuellen Substitutionskurven) immer, weil in dem Fall, in dem die Ausbringungsmenge durch einen Punkt links oder rechts des Gleichgewichtspunktes gekennzeichnet ist, die Mehrzahl der individuellen Kurven die Stückkostenkurve SK/N in Punkten schneiden, die von dem Ungleichgewichtspunkt in Richtung Gleichgewichtspunkt und darüber hinaus liegen (vgl. Figur 5).

Auf diese Weise gelangen wir zur optimalen Ausgabengestaltung nach der Theorie von Bowen. Die Schwierigkeiten, die er selbst sieht und zu lösen versucht, liegen auf Gebieten, die mit der Verteilung der Steuern, mit dem Kostenverlauf und mit dem Problem des "voting" zusammenhängen. Z.B. erörtert er die durch die Möglichkeit sinkender bzw. steigender Stückkosten notwendig werdenden Modifikationen, die aber für unsere Analyse von geringer Bedeutung sind. Die Lösung selbst erfährt dadurch keine wesentliche Änderung, auch wenn etwa die Annahme des gleichen Kostenanteils für jedes Individuum fallengelassen wird; eine Änderung des Besteuerungsmodus wäre hierbei einzige Folge (1).

II. Kritik des Bowenschen Ansatzes

Uns interessiert die Bowensche Theorie deshalb in ihrer einfachsten Form, weil die Grundannahmen, die es zu kritisieren gilt, von ihm auch bei der Diskussion komplizierterer Modelle nicht verändert werden. Dabei wollen wir nur kurz auf die Annahmen eingehen, die schon bei der Erörterung der Grenznutzentheorie kritisch betrachtet wurden und bei der Darstellung des wohlfahrtsökonomischen Ansatzes noch einmal in anderem Zusammenhang auftauchen.

Es handelt sich um die Annahmen 1, 4 und 5. Was die Unteilbarkeit der öffentlichen Güter angeht, so könnte diese Annahme ohne weiteres fallengelassen werden. Die Analyse müßte dann nach Gruppen von Individuen, die in den Genuß der jeweiligen Staatsleistungen kommen, differenziert werden.

Der vierten Annahme scheint nicht die kardinale, sondern die ordinale Meßbarkeit des Nutzens zugrunde zu liegen. Für die Praktikabilität der Theorie ergäbe sich durch diese Modifikation kein Vorteil, insbesondere da ja auch die Grenznutzenlösung durchaus mit der Hypothese der ordinalen Meßbarkeit des Nutzens zu vereinbaren ist.

Die Annahme der "korrekten" oder, um es allgemeiner zu formulieren, einer gegebenen Einkommensverteilung birgt wieder das Problem des Optimum optimum bzw. das der Wohlfahrtsfunktion in sich. Eine ökonomi-

(1) Bowen, Howard R.: a. a. O., S. 194 f.

sche Lösung ist, solange die Annahme der Existenz einer auffindbaren Wohlfahrtsfunktion abgelehnt werden muß, nicht möglich. Der Versuch Bowens (1), eine solche Lösung anzudeuten, basiert denn auch auf einigen unhaltbaren Hypothesen.

Die achte Annahme (Gleichverteilung) mag der Realität sehr nahe kommen; Bowen selbst verifiziert sie an einem statistischen Beispiel (2).

Was die Annahme der Kostenbestimmung, insbesondere der Stück- und Grenzkostenbestimmung für öffentliche Güter anbelangt, so müssen wir zwei Interpretationsmöglichkeiten ins Auge fassen: Die erste Möglichkeit wäre, daß die Teilbarkeit eines homogenen öffentlichen Gutes und dadurch die Stückkostenberechnung als tatsächlich gegeben angesehen wird. Diese Möglichkeit nimmt Bowen auch zunächst an (3). Er schlägt vor, ein noch nicht aufgeteiltes Gut, wie z.B. Erziehung, in möglichst homogene Bestandteile zu zerlegen und die Analyse für diese homogenen Teile durchzuführen. Hierzu ist kritisch zu vermerken, daß Homogenität erst dann tatsächlich vorliegt, wenn die Unterteilung eines öffentlichen Gutes außerordentlich weit betrieben würde. Durch eine weitestgehende Untergliederung wäre aber auch von diesem Aspekt her die Praktikabilität der Lösung in Frage gestellt.

Diese Erkenntnis veranlaßte Bowen wohl, die zweite Möglichkeit, nämlich "to measure the quantity of complex social goods simply in terms of their money cost" (4), anzugeben. Diese Interpretation aber führt auf direktem Wege zur Grenznutzentheorie zurück, bei der, allgemein, die Nutzenschätzung der Individuen sich auf den veränderlichen Betrag an öffentlichen Gütern (sprich: an individuellen Ausgaben für das öffentliche Gut, was der Kurve SK/N unter Bowens Annahmen genau entspräche) oder, bei Lindahl, die Nutzenschätzung einer Partei sich auf die Gesamtausgaben (für ein Gut oder für alle Güter) bezog. Da die Grenzrate der Substitution bei Bowen sich im Verhältnis "Geld zu Gut" ausdrückt und außerdem die öffentlichen Güter in Geld gemessen werden, sind die Kurven der Grenzraten der Substitution (GS-Kurven in Figur 5) nichts anderes als die Grenznutzenkurven im Modell der Grenznutzentheorie, und, was jetzt ganz besonders hervorgehoben werden muß: Wir haben es nicht mit einer ordinalen, sondern mit einer kardinalen Nutzenmessung zu tun, bei der die Geldeinheit das Nutzenmaß ist.

(1) Bowen, Howard R.; a.a.O., Kapitel 19.

(2) Ebenda, S. 183.

(3) Ebenda, S. 175.

(4) Ebenda, S. 175.

In der Tat sind wir zu einem überraschenden Ergebnis gekommen : Ohne daß Bowen irgendeine Parallele zu den Grenznutzentheoretikern zieht, sind doch die wichtigsten seiner Gedanken ganz auf diese Autoren, besonders aber auf Lindahl zurückzuführen. Bowens Verdienst liegt in der Tatsache, daß er die Optimumlösung speziell für öffentliche Ausgaben zu finden versucht hat, dabei systematisch vorgegangen ist und seine Prämissen explizit gemacht hat. Vom ökonomischen Aspekt her weist sein Lösungsversuch dieselben Mängel auf wie derjenige der Grenznutzentheorie und ist deshalb als für die politische Praxis unbrauchbar anzusehen.

Der wohlfahrtsökonomische Ansatz zur Bestimmung der optimalen Ausgabengestaltung

I. Die Annahmen

In der wohlfahrtsökonomischen Theorie ist ein weiterer Versuch, Kriterien zur Ermittlung eines Ausgabenoptimums aufzustellen bzw. logisch zu bestimmen, zu finden. Ebenso wie bei der Grenznutzentheorie handelt es sich hierbei zunächst nicht um eine geschlossene, von einem Autor entwickelte Theorie, jedoch ist es Samuelson gelungen, sie später zusammenfassend als ein in sich geschlossenes System darzustellen. Es ist hervorzuheben, daß Samuelson zwar die Priorität an dem von ihm entwickelten Modell zusteht, daß aber seine Gedanken in der wohlfahrtsökonomischen oder grenznutzen-theoretischen Betrachtung schon mindestens implizit enthalten waren.

Wir werden uns bei der Analyse der wohlfahrtsökonomischen Kriterien der Einfachheit halber an das Samuelsonsche Modell halten, aber versuchen, die Annahmen deutlicher herauszuarbeiten (1).

1. Im Gegensatz zur Grenznutzenanalyse wird gar nicht erst die Möglichkeit einer kardinalen Nutzenschätzung erwogen; durch einen ordinalen Nutzenvergleich zweier Güter (privates und öffentliches Gut) gelangt jedes Individuum zu einem Indifferenzkurvensystem. Sämtliche subjektiven Vorstellungen eines Individuums finden in der Form der Indifferenzkurven ihren Niederschlag.
2. Das private Gut ist beliebig teilbar. Das öffentliche Gut ist nicht teilbar und muß von jedem Konsumenten in der gleichen, ganzen Menge nachgefragt werden. Diese Annahme findet sich auch in der Grenznutzentheorie.
3. Eine Transformationskurve bestimmt die mögliche Aufteilung der knappen Mittel auf die Produktion von privaten und öffentlichen Gütern.

(1) Vgl. zum folgenden Samuelson, Paul A.: *The Pure Theory of Public Expenditure*, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. XXXVI, 1954, S. 387-389; ders.: *Diagrammatic Exposition . . .*, a. a. O., S. 350-356; ders.: *Aspects of Public Expenditure Theories*, ebenda, Vol. XL, 1958, S. 332-338.

4. Nicht das Einkommen, d.h. die Budgetgerade, bestimmt für jedes Individuum die optimale Kombination von öffentlichem und privatem Gut (Tangentialpunkt der Budgetgeraden mit einer Indifferenzkurve), vielmehr legt eine nach bisher unbekannten Kriterien erfolgende Zuweisung des Nutzenniveaus ein Individuum auf eine bestimmte Indifferenzkurve fest. Nach dieser Zuweisung ergeben sich die Optima der Mittelaufteilung auf öffentliche und private Güter für alle anderen Individuen und schließlich das Optimum für das Individuum, das ein Nutzenniveau zudiktiert bekam, selbst. Die Zuweisung eines Nutzenniveaus geschieht, solange es keine eindeutige Wohlfahrtsfunktion gibt, entweder völlig willkürlich oder, was wahrscheinlicher ist, nach gewissen normativen Gesichtspunkten.

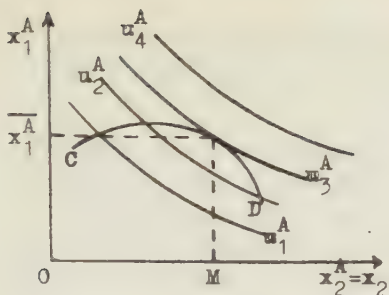
Ein Modell, das auf diesen Annahmen aufbaut, führt zu einem Pareto-Optimum. Ebenso wie bei der Lösung der Grenznutzentheorie ist die Frage dann noch nicht geklärt, ob dieses Optimum das absolute oder nur eines unter vielen, eventuell überlegenen Optima ist.

II. Das Modell

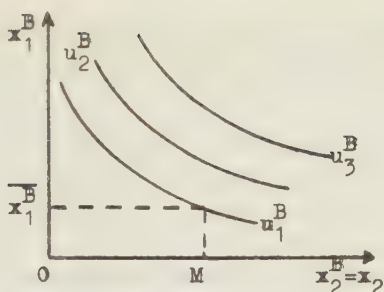
Gehen wir zunächst wieder von dem Problem aus, für eine bestimmte Situation das Optimum der Verteilung von knappen Mitteln auf private und öffentliche Güter zu ermitteln.

Betrachten wir erneut der Einfachheit halber zwei Individuen (A und B), die zwischen zwei Gütern, dem privaten Gut x_1 und dem öffentlichen Gut x_2 zu wählen bzw. die Mengen der Güter zu bestimmen haben, die sie bei verschiedenen Nutzenniveaus als gleichwertig betrachten.

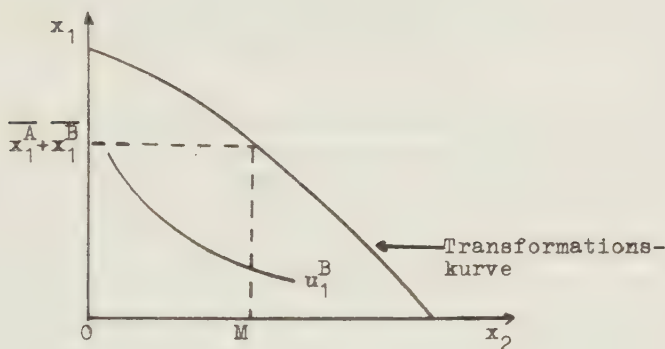
Gegeben sind die Indifferenzkurvensysteme für die Individuen A (Figur 6.1) und B (Figur 6.2) und die Transformationskurve (Figur 6.3). Es wird nun willkürlich festgelegt, daß das Individuum B zwischen Güterkombinationen wählen darf, die durch seine Indifferenzkurve u_1^B bestimmt werden. Da B allen Güterkombinationen auf u_1^B indifferent gegenübersteht, kann er noch keine Entscheidung für eine ganz bestimmte Kombination treffen. Betrachten wir uns deshalb die Situation bei A. Durch die Form der Transformationskurve läßt sich die Optimumssituation für das Individuum A bestimmen. Von den produzierten Gütern kann A die Differenz zwischen den Güterkom-



Figur 6.1



Figur 6.2



Figur 6.3

binationen der Transformationskurve und der gewählten Güterkombination von B erhalten. Da B jedoch jede Kombination auf seiner Indifferenzkurve als gleich wertvoll ansieht, kann A versuchen, durch eigene Kombination der Mittel, solange er nur das Nutzenniveau der Indifferenzkurve von B akzeptiert, eine möglichst hohe eigene Indifferenzkurve zu erreichen. Da nur die privaten Güter teilbar sind, muß A jeweils die Menge ermitteln, die er bei jeder beliebigen Wahl des B, gekennzeichnet durch dessen Indifferenzkurve u_1^B , von dem privaten Gut x_1 erhalten kann. Um diese Menge zu errechnen, werden von der Transformationskurve die x_1 -Werte der Indifferenzkurve u_1^B vertikal abgezogen und die so erhaltenen Differenzen in das Indifferenzkurvensystem von A eingetragen. Wo diese Differenzenkurve eine Indifferenzkurve des A tangiert, hat dieser sein höchstes Nutzenniveau erreicht. Der Tangentialpunkt kennzeichnet die optimale Verteilung auf öffentliches und privates Gut. Dieselbe Menge des öf-

fentlichen Gutes fällt auch B zu (Punkt M in den Figuren 6.1, 6.2, 6.3). Die Mengen ME_1 und ME_2 ergeben zusammen die Menge ME des Gutes x_1 .

Es besteht kein Zweifel daran, daß unter den gemachten Annahmen gemäß der traditionellen ökonomischen Optimumdefinition alle Individuen ihr Optimum gefunden haben und die optimale Ausgabenhöhe für öffentliche Güter bestimmt wurde. Aber es gibt, das ist ebenso einleuchtend, eine unendliche Anzahl von solchen, voneinander verschiedenen Optima, deren jeweilige Güterkombination sich danach richtet, welche Ausgangsposition man B (oder A) zudiktiert. Wieder gilt das ermittelte Optimum nur für eine bestimmte Situation, und wieder muß das Optimum optimorum aufgefunden werden, soll die Forderung nach einer Wohlfahrtsmaximierung, also nach einer Situation, die ein allen anderen überlegenes Optimum bietet, erfüllt sein.

Hier geraten wir, ebenso wie Samuelson in seinem Modell, erneut in den Bereich der Spekulationen. Mit einem ungeheuren Aufwand technischer Art können wir einen Großteil (durch Ermittlung eines funktionalen Zusammenhanges : alle) der Pareto-Optima bestimmen. Aber wir erhalten die Kriterien, die das Optimum optimorum eindeutig festlegen, erst durch die Wohlfahrtsfunktion, die von Samuelson als für die gesellschaftlichen Indifferenzkurven und die Lage der Kurve der Pareto-Optima im Koordinatensystem bestimmend angesehen wird.

In der angenommenen Gesellschaft von zwei Personen liegt das Optimum optimorum in dem Berührungspunkt der Pareto-optimalen Kurve pp und einer der gesellschaftlichen Indifferenzkurven $u', u'', u''', \dots, u^n$ (Figur 7), die "provide the needed ordinal scoring of every state of the world, involving different levels of indifference for the separate individuals" (1).

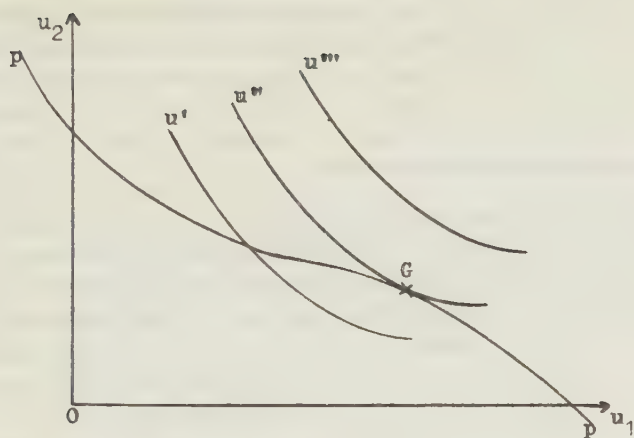
Samuelsons theoretische Lösung umfaßt sowohl die der Grenznutzentheorie als auch die von Bowen :

"1) The social welfare significance of a unit of any private good allocated to private individuals must at the margin be the same for each and every person.

2) The Pareto-optimal condition, which makes relative marginal social cost equal to the sum of all persons' marginal rates of substitution, is already assured by virtue of the fact that bliss lies on the utility frontier" (2).

(1) Samuelson, Paul A.: Diagrammatic Exposition . . . , a. a. O., S. 353.

(2) Ebenda, S. 353.



Figur 7

Da die Grenznutzentheorie und das Bowensche Modell demnach als Spezialfälle der Samuelson-Theorie anzusehen sind, müssen die kritischen Anmerkungen, die dort zu den gemeinsamen Annahmen (etwa Unteilbarkeit der öffentlichen Güter, Meßbarkeit des Nutzens oder Bestimmbarkeit von Indifferenzkurven) gemacht wurden, nicht wiederholt werden. Das Hauptgewicht wird auf die Erörterung der Existenz einer Wohlfahrtsfunktion und der damit zusammenhängenden Probleme gelegt, weil diese für die Bestimmung des Optimum optimorum entscheidende Annahme bei Samuelson explizit gemacht wird.

III. Kritik am wohlfahrtsökonomischen Ansatz

Keine der verschiedenen kritischen Stimmen (1) zum Lösungsversuch Samuelsons bezweifelt, daß es sich dabei um eine sehr geschlossene und theoretisch einwandfreie Analyse handelt. In diesen Kritiken wird auf die Annahmen eingegangen, die wir schon in anderem Zusammenhang diskutiert haben. Wenige Einwände dagegen richten sich gegen die Annahme der Existenz einer Wohlfahrtsfunktion, wohl weil Samuelson ausdrücklich auf den normativen Gehalt einer solchen Funktion hinweist.

Es muß hier aber auf die Probleme eingegangen werden, die mit dieser Annahme verbunden sind, und auf die Schwierigkeiten, die durch sie umgangen werden. Die Existenz einer Wohlfahrtsfunktion und die Möglichkeit ihrer Bestimmung werden mit mehr oder weniger großen Einschränkungen und Vorbehalten von allen Theoretikern gemacht, die bis Anfang der 50er Jahre und z. T. noch darüber hinaus über wohlfahrtsökonomische Probleme schrieben (2). Die notwendige Vorsicht bei Akzeptierung dieser Annahme ließen die meisten von ihnen, auch Samuelson, walten, doch ist sie in den neuesten Publikationen zu diesen Fragen noch gestiegen (3).

Setzen wir uns zunächst mit dem Problem der Existenz einer solchen Wohlfahrtsfunktion kurz auseinander. Wie Arrow (4) und nach ihm andere nachgewiesen haben, muß eine ganze Anzahl sehr komplizierter und praktisch unerfüllbarer Bedingungen gegeben sein, bevor die Existenz einer in sich widerspruchsfreien und zu optimierenden Wohlfahrtsfunktion denkbar ist. Diese Funktion käme praktisch durch individuelle Wohlfahrtsvorstellungen, Abstimmung und einen vorgegebenen Aggregationsmodus zustande. Abstimmung und Aggregation bieten schwerwiegende Probleme normativer Art, deren Lösung auf allgemeingültige Weise unmöglich erscheint. In einer demokratischen Gesellschaftsordnung sind sie dadurch "gelöst" worden, daß jedem Individuum die gleiche Stimme zugesprochen und eine politische

- (1) Colm, Gerhard : Comments on Samuelson's Theory of Public Finance, The Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVIII, 1956, S. 408-412; ders.: In Defense of the Public Interest, Social Research, Vol. 27, 1960, S. 295-307; Margolis, Julius : A Comment on the Pure Theory of Public Expenditure, The Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVII, 1955, S. 347-349.
- (2) Vgl. für die neueste Zeit Rothenberg, Jerome : a. a. O.
- (3) Von der Tatsache der Unmöglichkeit der Entwicklung einer Wohlfahrtsfunktion ausgehend, hat sich eine reiche Literatur zum Problem des "Zweitbesten" ("second best") entwickelt, die sich die Ermittlung optimaler Zustände bei gegebenen nicht-optimalen Bedingungen zum Ziel gesetzt hat. Vgl. hierzu Timm, Herbert: Bemerkungen zu einem fundamentalen Problem der Theorie des Zweitbesten, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hrsgg. v. E. v. Beckerath u. H. Giersch, Berlin 1963, S. 285-304.
- (4) Arrow, Kenneth J.: Social Choice and Individual Values, New York-London 1951.

Entscheidung durch Mehrheitsbeschluß (wobei verschiedene Varianten denkbar sind) herbeigeführt wird. Diese Lösung wird in den meisten Demokratien traditioneller Observanz von einer überwältigenden Mehrheit der Staatsbürger akzeptiert, so daß wir keine Bedenken gegen eine Zugrundelegung für die wissenschaftliche Analyse haben. Doch muß ausdrücklich wiederholt werden, daß sie völlig dem normativen Bereich menschlichen Denkens entstammt.

Selbst eine Akzeptierung der demokratischen Spielregeln führt aber noch nicht zu einer Wohlfahrtsfunktion, wie sie die alte und neue Wohlfahrtsökonomik als möglicherweise existent betrachtet. Nur dann würde sie in den Bereich des technisch Möglichen gelangen, wenn eine zahlenmäßig nicht erfassbare Menge von Daten über meist subjektive Schätzungen, Vorstellungen, Ziele und Wünsche gesammelt und in einen gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang gebracht würde. Die praktische Unmöglichkeit des interpersonellen Nutzenvergleichs baut hier eine unüberwindlich scheinende Schranke auf. D. h. daß selbst, wenn die normativen Probleme der gesellschaftlichen Entscheidungen als gelöst angesehen werden könnten, der Bestimmung einer in sich konsistenten Wohlfahrtsfunktion noch so große Schwierigkeiten entgegenstehen, daß sie als praktisch undurchführbar angesehen werden muß.

Gehen wir aber zum Zwecke einer weiteren Erörterung der Theorie von Samuelson von der irrealen Annahme aus, daß zu einem späteren Zeitpunkt die praktischen Schwierigkeiten zu beheben sind und die Bestimmung einer Wohlfahrtsfunktion gelingt. Die sich dann erhebende Frage, ob Samuelson schon eine richtige oder falsche Vorstellung vom Aussehen dieser Funktion hat, kann nicht beantwortet werden, da wir von der "zukünftigen" Wohlfahrtsfunktion nichts, aber auch gar nichts wissen.

Für unser Problem der Wohlfahrtsmaximierung und damit der Optimierung der öffentlichen Ausgaben stellt sich, nachdem wir die Annahme der Existenz einer Wohlfahrtsfunktion für die folgenden Erörterungen akzeptiert haben, eine andere, ebenso wichtige Frage, die bei Samuelson keine Antwort findet: Welches sind die Maximierungskriterien für die wie auch immer gestaltete Wohlfahrtsfunktion?

Die Antwort auf diese Frage (zugleich eine Kritik an dem Modell von Samuelson) fällt je nach den zugrunde liegenden Gesichtspunkten unterschiedlich aus:

1. Nur wenn Samuelson annimmt, daß die Wohlfahrtsfunktion selbst Optimumkriterien enthält, die der traditionellen Indifferenzkurvenanalyse entsprechen, also mit seinen Annahmen über Nutzenschätzung bzw. Substitutionskriterien übereinstimmen, ist seine Lösung für eine gegebene wirtschaft-

liche Situation zu akzeptieren. Da er diese Annahme nicht explizit macht, weist seine Theorie in dieser Hinsicht eine Lücke auf.

2. Was die Kriterien für die Bestimmung des Optimum optimum angeht, so scheint Samuelson dies Problem als durch die Form der Wohlfahrtsfunktion gelöst zu betrachten. Damit umgeht er die relativ fruchtlose Diskussion um die sogenannten wohlfahrtsökonomischen Optimumkriterien (wie sie zuerst von Pareto, anschließend von Kaldor, Hicks, Scitowsky und Little zur Diskussion gestellt wurden (1)). Er spricht nur vom Pareto-Optimum, ohne klar zu sagen, auf welche Art man von den unendlich vielen Optima zu einem absoluten Optimum gelangt. Samuelsons Antwort kann man nicht als solche anerkennen, denn seine gesellschaftlichen Indifferenzkurven, mit Hilfe derer, wie durch einen deus ex machina, alle Schwierigkeiten einer "theoretischen" Pseudo-Lösung zugeführt werden, zeigen nicht die Kriterien, die wir für eine Bestimmung des Optimum optimum benötigen. Die einzige Äußerung Samuelsons zu diesem Zusammenhang besagt, daß dies Problem dem normativen Bereich entstammt.

3. Damit entsteht in der Argumentation ein *circulus vitiosus*. Von welcher Seite man das Problem auch ansieht, man kehrt immer wieder zur Frage der Existenz einer Wohlfahrtsfunktion zurück. Da über Gestalt und Aussage derselben aber nichts bekannt ist, kann auf jeden kritischen Einwand die Entgegnung folgen, daß möglicherweise die theoretisch konstruierte Wohlfahrtsfunktion die Kriterien liefert, die alle Schwierigkeiten der genannten Art zu lösen hätten. An einem konkreten Fall in Samuelsons Modell soll die Problematik seiner Lösung besonders deutlich gemacht werden.

Dem Individuum B wird willkürlich ein bestimmtes Nutzenniveau zugesprochen, das in der zugehörigen Indifferenzkurve sichtbar wird. Steht das Nutzenniveau des einen Individuums fest, besteht auch eine eindeutige "gesamtwirtschaftliche" Situation, ein *status quo*, wie wir ihn in der Darstellung der Grenznutzentheorie diskutierten. Diese Situation ist hier ebenso willkürlich gewählt wie dort. Es spielt nämlich für die Theorie keine Rolle, ob man eine Einkommensverteilung als gegeben ansieht, ob man sie mit einem Zufallsmechanismus oder nach anderen als ökonomischen Kriterien festlegt. Es steht nur fest, daß die zu optimierenden Situationen im Hinblick auf die Einkommens- (Vermögens-, Macht-) Verteilung jeweils ver-

(1) S. zur Diskussion dieser Kriterien Little, I. M. D.; a. a. O., sowie Rotherberg, Jerome; a. a. O.

schieden sind, je nachdem, welches Nutzenniveau B (oder A) zudiktiert wird. Die Frage, wer die Verteilung übernimmt und nach welchen Kriterien dies zu geschehen hat, muß dann nicht beantwortet werden, wenn die beste aller möglichen Situationen nach objektiven oder, bescheidener, nach allgemein anerkannten Kriterien herausgefunden werden kann. Die Kenntnis solcher Kriterien nähme der Mittelverteilung den Nachteil des Willkürlichen, weil sie zu einem eindeutigen Optimum führt, bei dem das Problem der Verteilung automatisch ebenso eindeutig gelöst ist. Samuelson läßt offen, für welches der von den Wohlfahrtstheoretikern entwickelten Kriterien er sich (durch Werturteil) entscheidet; er weiß, daß alle, vom Pareto- bis zum Little-Kriterium, normativer Art sind, und er überläßt die Lösung dieser Frage der unbekannten Wohlfahrtsfunktion (bzw. den durch sie bestimmten gesellschaftlichen Indifferenzkurven). Anfangs- und Endpunkte unserer Kritik sind die gleichen.

Für unser Problem der ökonomischen Bestimmbarkeit der öffentlichen Ausgabengestaltung ergibt sich auch hier wieder die endgültige Feststellung, daß die Praktikabilität der Samuelsonschen Theorie auf Grund der Unbestimmbarkeit einer Wohlfahrtsfunktion und der technischen Unmöglichkeit, die Indifferenzkurvenanalyse bei einer unüberschaubaren Zahl von Wirtschaftssubjekten anzuwenden, gleich null ist.

Die fehlende Wirklichkeitsnähe seines Modells hat Samuelson selbst zugegeben (1). Damit verliert dieser Einwand gegen das Modell etwas an Schärfe, und hinzu kommt noch, um dies zum Abschluß positiv zu vermerken, daß seine Hauptkritiker, welchen Aspekt seiner Analyse sie auch angreifen, keine konstruktive Kritik geübt haben, also unsere Frage nach einem Optimum der öffentlichen Ausgaben nicht anders zu beantworten vermochten. Eine Ausnahme bildet Musgrave, dessen Kritik an Samuelson sich allerdings auf allgemeine Hinweise auf die Schwierigkeiten, die hier besprochen wurden, beschränkt (2). Die Samuelsonsche Interpretation der Wohlfahrtsökonomik (einschließlich der Lindahlschen Theorie) verdient aus theoretischer Sicht durchaus Anerkennung, wenn auch ein Wert der gelieferten Optimumskriterien für den Politiker in keiner Weise vorhanden ist.

(1) Vgl. Colm, Gerhard : Comments . . . , a. a. O. , S. 408.

(2) Vgl. Musgrave, Richard A. : a. a. O. , S. 84 ff.

Generelle Kritik an den ökonomischen Ansätzen zur Bestimmung der optimalen Ausgabengestaltung

Die bisher besprochenen theoretischen Ansätze zur Lösung des Optimumproblems bei der Gestaltung der öffentlichen Ausgaben müssen generell noch unter einem anderen Gesichtspunkt betrachtet werden.

Ausgehend von der durch fast alle Kritiker (1) hervorgehobenen Tatsache, daß die öffentlichen Ausgaben nicht dem Bild entsprechen, das den vereinfachenden Annahmen Samuelsons und seiner Vorgänger zugrunde lag, können wir, Musgrave folgend, drei staatliche Aufgabenkomplexe unterscheiden :

1. Die Erfüllung der reinen Dienstleistungsfunktion, bei Musgrave von der "allocation branch" des Budgets durchgeführt;
2. die Umverteilung von Einkommen und Vermögen, von Musgraves "distribution branch" vorgenommen;
3. die Ergreifung von Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung (und Förderung des Wirtschaftswachstums), soweit sie mit Ausgaben verbunden sind, bei Musgrave Aufgabe der "stabilization branch" (2).

Nicht sämtliche Funktionen des Staates passen in dieses Schema (3), aber für unseren Zweck ist diese Systematisierung sehr geeignet, so daß wir ihre (nicht allzu schwerwiegenden) Nachteile außer acht lassen können. Der dritte Tätigkeitskomplex kann unter der Voraussetzung außerhalb unserer Betrachtung bleiben, daß der Staat die damit umrissene Funktion bei der Erfüllung der beiden anderen Aufgaben wahrnehmen kann, indem die hierbei anfallenden Ausgaben den durch die dritte Kategorie notwendig gewordenen Bedingungen angepaßt werden.

-
- (1) Vgl. in der Hauptsache Colm, Gerhard : Comments ..., a. a. O.; ders.: In Defense ..., a. a. O.; sowie Margolis, Julius : a. a. O.
 - (2) Musgrave, Richard A.: a. a. O., S. 6 ff., und ders.: A Multiple Theory of Budget Determination, Finanzarchiv, N. F., Bd. 17, 1956/57, S. 333-343.
 - (3) S. hierzu auch Colm, Gerhard : Comments on Richard A. Musgrave's "A Multiple Theory of Budget Determination", Finanzarchiv, N. F., Bd. 18, 1958, S. 52-55.

Für unsere generelle Kritik genügt die Betrachtung der beiden ersten öffentlichen Aufgabenkomplexe und der damit verbundenen Ausgaben, die Pigous Einteilung entsprechend nach "exhaustive" und "transfer expenditure" unterschieden werden können (1).

Die für unsere Analyse wesentlichen Merkmale der verschiedenen Ausgabenkategorien sind folgende :

Kauft der Staat Güter und Dienstleistungen, so muß er auf den entsprechenden Märkten Preise entrichten; demnach erfolgen in dem Ausgabenbereich, der mit "exhaustive" gekennzeichnet wird, Leistung und Gegenleistung, ein Vorgang, der einer sinnvollen ökonomischen Analyse zugänglich ist, weil er sich weitgehend (abgesehen von einer ideellen Bewertung dieser Staatsleistungen) vom wie auch immer gestalteten wirtschaftlichen Markt her beurteilen läßt.

Anders bei der aktiven Umverteilung wirtschaftlicher Dispositionsfähigkeit. Wenn hier überhaupt eine objektive (besser : allgemeingültige) Beurteilung möglich ist, so sind es andere als ökonomische Bewertungsmaßstäbe, die herangezogen werden müssen. Diesen zweiten Komplex beherrschen so vollkommen normative Maximen, daß eine ökonomische Analyse unter dem Gesichtspunkt der Optimierung unmöglich ist. Für unsere Kritik kann daraus gefolgert werden, daß eine Darstellung des ökonomischen Optimumproblems, die sich der Transformationskurve bedient und von der Unteilbarkeit der öffentlichen Güter ausgeht, nur für den ersten der drei staatlichen Aufgabenkomplexe Gültigkeit hat. (Der hier möglicherweise erhobene Einwand, daß auch die Umverteilungspolitik durch die Transformationskurve mit erfaßt werden kann, da diese die Verteilung des gesamten Volkseinkommens auf privaten und öffentlichen Bereich widerspiegelt, muß deshalb zurückgewiesen werden, weil die Form der Transformationskurve auf den technischen oder preislichen Eigenschaften von Gütern bzw. Güterkombinationen beruht und von den Umverteilungsmaßnahmen völlig unberührt bleibt.)

Der zweite Aufgabenkomplex wird solange weder von den Grenznutzentheoretikern noch von Samuelson analysiert, als das Optimum für den status quo der Einkommensverteilung gesucht wird. Wie schon ausgeführt, hat das die Theoretiker der Grenznutzenschule zu einem Überschreiten der durch ihre Theorie gezogenen Grenzen veranlaßt, und Samuelson hat seinerseits die "distribution

(1) Pigou, A. C.: A Study in Public Finance, London 1928, S. 19 f. In der 2. Aufl. dieses Werks nennt Pigou die "exhaustive expenditure" "real", in der 3. Aufl. "nontransfer expenditures". Vgl. A Study . . . , 3. Aufl., London 1952, S. 19.

branch" implizit dadurch in die Analyse einbezogen, daß er die Existenz einer Wohlfahrtsfunktion voraussetzt, die das Umverteilungsproblem löst. Er sieht also das unvermeidliche Dilemma zwischen ökonomischem und normativem Aspekt. Die Folgerung daraus ist die, daß das Problem aufgespalten werden muß, wobei zwei Möglichkeiten denkbar sind. Die erste besteht darin, daß die von einer Wohlfahrtsfunktion gelieferten oder die zur Maximierung der ökonomischen Wohlfahrt dem normativen Bereich entliehenen Kriterien die "Inzidenz" der Umverteilungsmaßnahmen eindeutig vorschreiben und danach das Problem der Mittelverteilung auf privaten Bereich und öffentliche "allocation branch" ökonomisch, d.h. mit Hilfe einer der oben beschriebenen Theorien, gelöst wird. Zum zweiten wäre die Bestimmung der Pareto-Optima für die verschiedenen Verteilungssituationen möglich, wobei mit Hilfe der Wohlfahrtsfunktion (bzw. der Wohlfahrtskriterien) das Optimum optimum herauszufinden wäre.

Der einzige Vorteil einer solchen Aufteilung liegt in der Systematisierung und Offenlegung der eigentlichen Problematik. Trotzdem kann man ihr nur unter schwerwiegenden Vorbehalten zustimmen, da immer noch eine ganze Reihe von Faktoren eine Optimumbestimmung der "allocation branch" nach marktwirtschaftlichen Kriterien verhindern kann. Auf diese Faktoren soll in Anlehnung an Colm (1) im folgenden eingegangen werden.

Anders als die bisher angeführten Theoretiker betont Colm vor allem den politischen Aspekt der Bestimmung der öffentlichen Ausgaben. Seine Gedanken hierzu kann man etwa folgendermaßen interpretieren :

Die Lösung des Optimumproblems der öffentlichen Ausgaben hat sich, besonders was die Theorien von Samuelson, Bowen und Lindahl betrifft, als praktisch unmöglich herausgestellt. Darüber hinaus aber werden bei diesen Lösungsversuchen die politische Realität und das meta-ökonomische Element nicht genügend oder gar nicht beachtet. Das trifft vollkommen auf die Transferausgaben des Staates zu, gilt aber fast ohne Einschränkung auch für die "exhaustive expenditure". Dieses politische (normative) Element kann am besten durch die Antwort auf die Frage, "why in a given economic system certain activities are conducted through government, others through private agencies" (2), aufgezeigt werden. Die Antwort wird hier nur kurz angedeutet.

Nehmen wir den Fall einer Tätigkeit, bei der die ökonomische Analyse (Wirtschaftlichkeitsrechnung) ergeben hat, daß sie ebenso gut von der Privat-

(1) Colm, Gerhard : Comments on Samuelson's Theory . . . , a. a. O.

(2) Ebenda, S. 408.

wirtschaft wie vom Staat ausgeübt werden kann (als Beispiel etwa Krankenhäuser und Schulen), vielleicht sogar, daß vom Gesichtspunkt der "opportunity cost" der privaten Seite der Vorzug zu geben wäre. Wurde diese Tätigkeit bislang vom privaten Sektor ausgeübt, dann wäre nur auf Grund einer schwerwiegenden politischen Entscheidung eine Übernahme durch die öffentliche Hand möglich. Handelt es sich bei einer solchen Tätigkeit um ein neues Aufgabengebiet (etwa das der Sozialversicherung), dann wären die Bedenken gegen eine staatliche Ausübung politisch nicht so gravierend wie in dem Fall, in dem der Staat eine Umstrukturierung, u.U. mit Folgen für die gesamte Volkswirtschaft (z. B. bei Verstaatlichung ganzer Industriezweige), erzwingt. In beiden Fällen aber hätte sich die politische Entscheidung über ökonomische Kriterien hinwegzusetzen, wenn sie diese Tätigkeit den staatlichen Aufgabenbereichen zuweist. Nicht die Bedeutung der ökonomischen Argumente gäbe den Ausschlag, sie wird vielmehr übertroffen durch die Bedeutung meta-ökonomischer Gründe. Die unbestreitbare Tatsache, daß es Aufgabenbereiche gibt, bei denen die Wahrnehmung sozialer Interessen durch private Institutionen ökonomisch ebenso vertretbar ist wie die durch den Staat, und die Tatsache, daß in solchen Fällen trotzdem zugunsten des Staates entschieden wurde, lassen die Schlußfolgerung zu, daß selbst bei Aufgaben und damit Ausgaben, die einer wirtschaftlichen Bewertung zugänglich sind, die ökonomische Betrachtung ihrer Bestimmung ungenügend, ja falsch ist.

Als meta-ökonomische Gründe bei der Entscheidung zugunsten des Staates auch in Bereichen, in denen ökonomische Argumente zumindest Indifferenz zwischen öffentlichem und privatem Sektor aufzeigen, seien, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, folgende aufgeführt :

1. Unmöglichkeit der Ausführung durch den privaten Sektor aus technischen, organisatorischen, sozialen oder anderen zwingenden Gründen (etwa nationale Verteidigung, Erziehung);
2. eventueller Machtmißbrauch oder Mißwirtschaft bei Ausübung durch den privaten Sektor (Monopole, Forste);
3. Gerechtigkeitsvorstellungen und ethische Motive (Erziehung, Fürsorge);
4. volkswirtschaftliche Bedeutung im Zusammenhang mit den schon genannten Gründen (Bahn und Post; Forschung auf bestimmten Gebieten, etwa dem der Atomkraft).

Alle diese Gründe wirken selten einzeln, und als Erklärung für die Übernahme eines Aufgabenbereichs durch den Staat werden sie auch nicht so global,

sondern detaillierter angeführt. Zusammenfassend können sie im Hinblick auf unsere Kritik folgendermaßen charakterisiert werden :

Über das spezifisch ökonomische Element der öffentlichen Ausgaben hinaus erfahren die damit zu erfüllenden Aufgabenbereiche eine ideelle Bewertung. Würde die Erfüllung dieser Aufgaben durch den privaten Sektor, etwa auf Grund des Gewinnmaximierungsprinzips, zwar vollzogen, ein über das private Gewinnmaximum hinausgehender Nutzen für die Gemeinschaft aber nicht entstehen, d.h. die Wahrnehmung ideeller Werte außer acht gelassen, so wird eine Übernahme der Aufgaben durch die öffentliche Hand zwingend.

Diese Übernahme könnte demnach u. U. auch dann noch vertreten werden, wenn die ökonomischen Argumente nicht Indifferenz ergeben, sondern eindeutig zugunsten einer Erfüllung durch den privaten Sektor sprechen. Der ideelle Wert ist dann groß genug, um das Gewicht der wirtschaftlichen Kriterien zu überkompensieren, und die Entscheidung zugunsten der öffentlichen Ausgaben einer bestimmten Kategorie fällt in diesem Fall auch dann, wenn ökonomische Optimumkriterien sie verhindern würden.

Aus diesen Ausführungen läßt sich der Unterschied zu den Theorien von Sax, Lindahl, Bowen, Samuelson erkennen. Diese Autoren gehen von einer individualistischen Betrachtung des Problems aus (1), also von der Annahme, daß ein gesamtwirtschaftliches Optimum dann erreicht ist, wenn alle Individuen ihre Optima verwirklicht haben, wobei die sehr wesentliche Forderung über allen anderen Prämissen steht, daß den Individuen volle Entscheidungsfreiheit über die Höhe ihres Beitrages zu den Staatsleistungen zustehen soll. Dagegen sieht Colm die gesellschaftliche Struktur und ihre Wirkungen auf jegliches staatliche Handeln als von den Individuen unbeeinflussbare Daten an. Unabhängig von einzelnen Wirtschaftssubjekten, aber abhängig von der Struktur der Gemeinschaft, auf Grund der Existenz eines Staates als solchem werden kollektive Entscheidungen gefordert, die nach anderen Regeln zustande kommen, als sie durch den Markt, die Individuen und ökonomische Optimumbedingungen festgelegt werden.

Im Hinblick auf diesen Gegensatz zwischen individualistischer und kollektivistischer Betrachtungsweise muß zur Analyse Samuelsons grundsätzlich noch folgendes bemerkt werden :

1. Wenn sich Samuelson die Größen in seinem Modell als Globalgrößen

(1) Vgl. hierzu Beckerath, Erwin von ; Die neuere Geschichte . . . , a. a. O. , S. 452 ff. , sowie Buchanan, James M. ; The Pure Theory of Government Finance ; A Suggested Approach, in ; Fiscal Theory . . . , a. a. O. , S. 8-23.

vorstellt, also "gesamte öffentliche Ausgaben" (öffentliches Gut in der Nutzenschätzung jedes einzelnen Individuums) und "gesamte private Ausgaben" eines Individuums, so kann er wegen der Schwierigkeiten, die ideellen Werte der öffentlichen Ausgaben insgesamt in die Indifferenzkurven einzubeziehen, seine Theorie nicht so modifizieren, daß der aufgezeigte Einwand entkräftet wird. Die Theorie ist und bleibt individualistisch. Den Gegeneinwand, daß die ideellen Werte in der Wohlfahrtsfunktion Berücksichtigung finden könnten, kann Samuelson um deswillen nicht erheben, da erstens damit dem Problem wieder durch den Hinweis auf etwas nicht Existentes, nicht Möglichen ausgewichen wird, und zweitens im Samuelsonischen Modell die Wohlfahrtsfunktion keine andere Aufgabe hat, als das absolute Optimum unter den bereits ökonomisch gefundenen Pareto-Optima herauszufinden, also das Umverteilungsproblem zu lösen. Die ideellen Werte müßten demnach schon in den individuellen Nutzenschätzungen Berücksichtigung gefunden haben.

2. Modifiziert man dagegen die Theorie so, daß es sich in der Analyse nur um den Modellfall für zwei einzelne Güter, etwa Brot (privates Gut) und Erziehung in genau umrissener Form (öffentliches Gut), handelt, so können die ideellen Werte jedes einzelnen öffentlichen Gutes prinzipiell in die Nutzenschätzungen der Individuen eingehen, jedoch entspräche dann aus zwei Hauptgründen das Modell nicht den Erfordernissen :

- a. Jedes für den Begehrkreis eines Individuums relevante Güterpaar müßte durch die Indifferenzkurvenanalyse untersucht und zweifach, nämlich nach Güterpaaren und nach Individuen der Bevölkerung aggregiert werden (praktische Unmöglichkeit).
- b. Die Optimumbestimmung mit Hilfe der Transformationskurve hätte nur dann Sinn, wenn diese die gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten widerspiegelte, da sie vernünftigerweise nur die Alternative der Verwendung der gesamten Mittel aufzeigt. (Bei Alternativen der Mittelverwendung sind immer die Mittel selbst die Grenze, bei den Individuen z. B. das Einkommen, in der Analyse ausgedrückt durch die Budgetgerade. Bei den öffentlichen Gütern sind die gesamten volkswirtschaftlichen Mittel die Grenze. Eine Transformationskurve als Spiegelbild der Alternativ-Kombinationen ist in unserem Fall theoretisch nur dann denkbar, wenn sie die Verwendungsmöglichkeiten der gesamten Mittel, also des Volkseinkommens, aufzeigt.) Bei Samuelsons Darstellung handelt es sich demnach um ein aggregiertes Modell mit endgültiger Lösung des Optimumproblems durch eine Wohlfahrtsfunktion (theoretische Unmöglichkeit).

Die Colmsche Kritik deckt zwar die wesentlichen Schwächen der Modelle auf, stellt aber der alten Lösung keine neue, praktikablere gegenüber. Nur ganz allgemein deutet Colm die Richtung an, in der weitere Forschung zu betreiben ist. Er sagt : "Thus an economic theory of public finance should proceed from (1) a systematic analysis of the limits and deficiencies of the private market economy in the fulfillment of desired tasks, (2) to the functions to be fulfilled by the public economy, (3) to the alternative means by which these functions can be fulfilled and (4) to close the cycle, to an analysis of the impact of the government measures on the private economy" (1).

Damit sind wir allerdings einer rationalen Bestimmung der öffentlichen Ausgaben um keinen Schritt näher gekommen. Die ökonomischen Lösungsversuche zeitigten rein theoretische Ergebnisse, die in der Praxis nicht einmal auf eng umgrenzten Gebieten der "allocation branch" anwendbar sind; die Kritiker dieser Lösungen haben die Schwächen zwar aufgedeckt, jedoch ohne nach neuen gültigen Rationalkriterien zu suchen. Soviel scheint festzustehen, daß die ausschließliche Beachtung der ökonomischen Perspektive die Theorie zur völligen Bedeutungslosigkeit verurteilt und daß die Forderung nach rationaler Ausgabengestaltung, soll sie weiter akzeptiert und aufrecht erhalten werden, die Suche nach neuen Ansatzpunkten notwendig macht.

EXKURS

Das ökonomische Prinzip und die Gestaltung der öffentlichen Ausgaben

Mit einem Problem, das ganz anderer Art ist, da es die eigentlich politischen Entscheidungen kaum tangiert, haben wir uns in diesem Exkurs kurz zu beschäftigen. Es handelt sich um das ökonomische Prinzip, enger gefaßt : um das Prinzip der Sparsamkeit oder der Wirtschaftlichkeit bei der öffentlichen Ausgabentätigkeit.

Tatsächlich ist die Forderung nach Sparsamkeit im Zusammenhang mit der politischen Entscheidung über die öffentliche Ausgabentätigkeit eine Leerformel, deren Inhalt deshalb auch nur für die Technik der Verausgabung ein-

(1) Colm, Gerhard : Comments on Samuelson's Theory . . . , a. a. O., S. 411.

mal zugestandener Mittel bedeutungsvoll ist. Wir wollen das Prinzip der Sparsamkeit oder der wirtschaftlichen Verwendung der öffentlichen Mittel zunächst als eine engere Deutung des ökonomischen Prinzips ansehen. Die Forderung nach wirtschaftlicher Verwendung der Haushaltsmittel scheint die selbstverständlichste zu sein, die man in Verbindung mit der öffentlichen Ausgabentätigkeit erheben kann (1), und der Gesetzgeber hat ihr auch durch die Vorschrift entsprochen, daß "die Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam zu verwalten (sind)" (2).

Über den Willen der Verwaltung, dieser Forderung zu entsprechen, braucht hier kein Wort verloren zu werden, man sollte ihn unterstellen können. Das Problem liegt in der exakten Definition des Begriffs der Wirtschaftlichkeit für die Verwendung öffentlicher Mittel. Vialons Kommentar zur Reichshaushaltsordnung (3) hilft uns mit der im folgenden wiedergegebenen Deutung kaum einen Schritt weiter :

"Eine wirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln bedeutet, daß Aufwand und Erfolg zueinander in einem angemessenen Verhältnis stehen sollen, daß weder mit Kanonen nach Spatzen geschossen noch umgekehrt mit unzulänglichen Mitteln ein echter Zweck angestrebt werden soll. Wenn etwas begonnen wird, müssen die aufgewendeten Mittel auch imstande sein, das vorgegebene Ziel erreichen zu lassen; andernfalls darf nicht begonnen werden. Etwas Halbes soll nicht angestrebt werden. Sparsamkeit im Sinne der Vorschrift bedeutet, daß nur das Notwendige (aber dieses im vollen Umfang) aufgewendet werden darf und daß keine sonstigen Gesichtspunkte (sozialer, lokaler, modischer usw. Natur) das Maß des Aufwands nach oben ausweiten dürfen. Haushaltsmittel sind im wesentlichen Steuermittel. Ihre Wegnahme zu Lasten des Steuerpflichtigen und zugunsten öffentlicher Zwecke verpflichtet die öffentliche Hand zu derjenigen Einschränkung, die der Steuerpflichtige in seinem eigenen Bereich hinnehmen würde, sofern der vorgesehene Zweck durch diese Einschränkung nicht vereitelt oder beeinträchtigt wird. Öffentliche Zwecke und Bedürfnisse sind ihrer Art und Zahl nach unbeschränkt, ihre Begrenzung ist von der Sache her nicht denkbar. Die Ausstattung der einzelnen Zwecke mit Haushaltsmitteln muß deshalb von vornherein so kanpp (und ausreichend) sein, daß nur dieser Zweck erfüllt wird und wünschenswerte sonstige Zwecke zurückgestellt werden.

Es gibt keine Patentregeln für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" (4).

-
- (1) Vgl. hierzu Henle, Wilhelm : Die Ordnung der Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1964, S. 86 f.
 - (2) § 26, (1) Reichshaushaltsordnung
 - (3) Vialon, Friedrich Karl : Haushaltsrecht, 2. Aufl., Berlin-Frankfurt/M. 1959, S. 293-1116.
 - (4) Ebenda, S. 510. (Hervorhebung vom Verf.)

Mit anderen Worten, die Verwaltung muß von Fall zu Fall andere Maßstäbe anlegen, um zu prüfen, ob die Wirtschaftlichkeit der Ausgabentätigkeit tatsächlich garantiert ist. Der RHO-Kommentar weist deshalb in den den zitierten Sätzen folgenden Ausführungen auf die Bedeutung von Kostenberechnungen, Kostenvergleichen und Kosten-Ertrag-Rechnungen hin. Aber auch wenn dies alles nur für die Durchführung von Maßnahmen gilt, die von den Politikern zur Erreichung der von ihnen für richtig befundenen Zwecke (Ausgaben) beschlossen wurden, so sind doch die Schwierigkeiten nicht nur technischer, sondern auch normativer Art so zahlreich, daß sich Patentlösungen jeweils lediglich für sehr spezielle Ausgabekategorien finden lassen, aufbauend auf der Routine und den Erfahrungen der jeweiligen Behörden (1).

Da das Problem der Wirtschaftlichkeit bei der Verwaltung der öffentlichen Haushaltsmittel das Thema der Arbeit unmittelbar nicht berührt, soll hier nur noch mit einem Satz der Zusammenhang zwischen Sparsamkeits- (Wirtschaftlichkeits-) Prinzip und rationaler Ausgabengestaltung des Staates hergestellt werden : Nehmen wir an, es gäbe echte Rationalitätskriterien, und nehmen wir weiter an, die Politiker hielten sich nicht daran, so können doch die auf Grund irrationaler Entscheidungen beschlossenen Ausgaben mit äußerster Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit getätigt werden !

Eine Konkretisierung des ökonomischen Prinzips im weiteren Sinne kann im Hinblick auf öffentliche Investitionen, die in irgendeiner Weise wirtschaftliche Erträge abwerfen, erfolgen. In einem Staat, in dem die Aufrechterhaltung einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu den obersten politischen Prinzipien gehört, kann eine öffentliche Investition, die mit privaten Investitionen gleicher Art konkurriert oder konkurrieren könnte, nicht mit der Absicht gewinnmaximaler Ertragserzielung getätigt werden, ohne daß ge-

-
- (1) Vgl. z. B. zum Problem der Ausschreibungen Ganderberger, Otto : Die Ausschreibung, Heidelberg 1961. Siehe insbesondere die Abschnitte über die politische und wirtschaftspolitische Funktion der Ausschreibungen (S. 60 ff.), in denen gezeigt wird, daß die Objektivität im öffentlichen Einkauf Gegenstand eines strengen Postulats ist, daß aber durchaus normative Gesichtspunkte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge eine Rolle spielen können (S. 64, Fußnote a). Zur Kritik an der Praxis der öffentlichen Ausschreibung vgl. Welter, Erich : Der Staat als Kunde, Heidelberg 1960, S. 190 ff. - Zum Problem der Kostenpreise s. Welter, Erich : a. a. O., S. 233 ff. und Diederich, Helmut : Der Kostenpreis bei öffentlichen Aufträgen, Heidelberg 1961. - Generell zur Praxis der Budgetierung s. Helmert, Otto : Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Berlin 1961.

wichtige politische Argumente zugunsten einer Übernahme durch den Staat sprechen. Die politischen Argumente interessieren in diesem Exkurs jedoch nicht. Welcher Art sie sein mögen, ob sie überhaupt stichhaltig sind oder ob z. B. das Prinzip der freiheitlichen Marktordnung nur ein Lippenbekenntnis der Politiker ist und durch Errichtung öffentlicher Unternehmen ohne triftigen Grund negiert wird, das alles braucht uns hier nicht weiter zu beschäftigen. Interessant ist die Frage, ob es ökonomische Kriterien gibt, die eine öffentliche Investition richtig erscheinen lassen, zu deren Rechtfertigung das politische Argument nicht ausreicht, oder die, nachdem die politische Entscheidung gefallen ist, eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit erlauben. Mit anderen Worten: Es handelt sich um die Frage, ob der Staat (Steuer-) Einnahmen für bestimmte langfristige Investitionen, bei denen der (meßbare) ökonomische Nutzen die Kosten (opportunity cost) übersteigt, verwenden oder durch zusätzliche Steuern (oder auch Anleihen) für deren Durchführung dem privaten Sektor Mittel entziehen soll, wobei die Antwort auf diese Frage nicht durch politische Argumente, sondern durch wirtschaftliche Beurteilungskriterien gegeben werden soll.

Einen Versuch zur Lösung dieses Problems hat Eckstein unternommen (1). Ecksteins Hauptannahme ist die Existenz einer sogenannten "objective function" (2). Diese Funktion wäre, wenn alle benötigten Daten zur Verfügung stünden, mit der Wohlfahrtsfunktion identisch. Da nur eine eng begrenzte Zahl objektiv verwertbarer Daten vorhanden ist, kann eine solche Zielfunktion auch nur für spezielle Aufgabengebiete aufgestellt werden, bei denen z. B. die Berechnung oder genaue Schätzung von Kosten- und Nutzen- bzw. Gewinnzahlen möglich ist, also dort, wo der Staat wie ein Unternehmer Kosten und Erträge einander gegenüberstellt und einen Gewinn ermittelt; dabei muß die Methode der Gewinnermittlung ökonomisch "objektiv" sein, d. h. insbesondere Kosten- und Ertragsbegriffe müssen genauestens definiert sein.

Ist die Zielfunktion bestimmt, so gilt es, sie entweder zu maximieren (Gewinn) oder zu minimieren (Kosten). Die dabei auftretenden Probleme mathematischer Art sind, wie Eckstein an Hand eines Modells zeigt (3), mehr oder weniger einfach zu lösen. Uns interessiert hier nicht so sehr der technische Weg, sondern die Schwierigkeit bei der Beschaffung der für eine eindeutige

(1) Eckstein, Otto: A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria, in: Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, Princeton 1961, S. 439-504.

(2) Ebenda, S. 440.

(3) Ebenda, S. 472 ff.

Lösung notwendigen Variablen, die in die Funktion eingehen. Die hiermit zusammenhängenden Probleme sind folgende :

1. Die Kosten einer staatlichen Investition müssen durch Mittel gedeckt werden, die dem privaten Sektor und damit einer Verwendung nach privatwirtschaftlichen Maximumkriterien entzogen werden. Den reinen Investitionskosten sind deshalb die über diese Beträge hinausgehenden Gewinnmöglichkeiten des privaten Sektors hinzuzurechnen. Die Entscheidung, welchem Sektor die Mittelverwendung letztlich zustehen soll, kann nur bei genauester Berechnung der "opportunity cost" rational getroffen werden.
2. Die Schwierigkeiten einer rationalen Kalkulation sind deshalb im staatlichen Bereich größer, weil ja bei der Kosten-Ertrag-Rechnung der öffentlichen Investitionen wirtschaftliche Nebenwirkungen berücksichtigt werden müssen, deren quantitative Daten aber bei Durchführung der Kalkulation häufig noch gar nicht vorliegen. Soweit die Sekundärwirkungen negativer oder positiver Art bekannt sind, müssen sie, anders als in der Privatwirtschaft, wo z.B. sogenannte volkswirtschaftliche Kosten nicht Bestandteil der Kalkulation sind, die Entscheidung mit beeinflussen. Oft steigern erst die Sekundärwirkungen den "Gewinn" einer bestimmten Investition in einem Maße, das die Durchführung von seiten des Staates empfehlenswert macht, so etwa die bessere Bewässerung des Landes beim Bau eines Staudammes, der in erster Linie für Elektrizitätsgewinnung gedacht war, oder allgemeiner : Die Ankurbelung der Wirtschaft in Depressionszeiten durch öffentliche Arbeiten.
3. Das Problem der Ertragsbestimmung muß unter Beachtung der Sekundärwirkungen ähnlich gelöst werden wie in privatwirtschaftlichen Unternehmungen. (Ähnlich deshalb, weil der Staat bei seinen Investitionen auf echte Gewinne verzichten kann und somit als Verhaltensmaxime die Selbst-Amortisation der Investitionen an die Stelle der Gewinnmaximierung tritt.) (1) Da die Sekundärwirkungen meistens keine direkten Einnahmen zur Folge haben, sollte die Amortisation aus den primären Erträgen erfolgen; die positiven Sekundärwirkungen kommen ergänzend hinzu und bilden sozusagen den aus der Investition zu erzielenden "Gewinn". Die Kalkulation einer solchen staatlichen Investition unterscheidet sich demnach von derjenigen privater Investitionen dadurch, daß keine Gewinnzuschläge bei der Preisfestlegung erfolgen müssen und daß die Amortisationssätze anders festgelegt werden.

(1) Zur Wirtschaftlichkeitsrechnung im Straßenbau, insbesondere für volkswirtschaftlich sinnvolle Investitionen, vgl. Jürgensen, Harald : Strukturtypen, Strukturwandlungen und Strukturprobleme in der Verkehrswirtschaft, in : Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, 1. Bd., Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 30/I, Berlin 1964, S. 284-310, hier S. 306 ff.

Eckstein widmet dem Problem der Feststellung des richtigen Zinssatzes lange Ausführungen (1), auf die hier nicht eingegangen werden soll. Das Ergebnis ist, daß der Marktzinssatz in den seltensten Fällen Anwendung findet. Die Wahl zwischen anderen möglichen Amortisationssätzen kann nur nach sorgfältigster Analyse volkswirtschaftlicher, demographischer und soziologischer Tatbestände getroffen werden. Letztlich werden bei theoretisch gleichgut begründbaren Zinssätzen normative Urteile den Ausschlag geben. Damit ist nicht gesagt, daß die Wahl der Amortisationsquote nicht allgemein Billigung finden kann, es muß nur betont werden, daß bei der Maximierung der Ecksteinschen "objective function" auch Probleme normativer Art auftauchen, obwohl die Lösung durch Anwendung privatwirtschaftlicher Verhaltensmaximen scheinbar gegeben ist.

4. Ebenso wie im privaten Unternehmensbereich muß auch bei staatlichen Investitionen (Unternehmerentscheidungen) das Problem der Unsicherheit und des Risikos gelöst werden. Hier gilt folgende Forderung, die aber völlig dem normativen Bereich entstammt :

Das Risiko der staatlichen Investitionen muß in jeder Hinsicht so klein wie möglich gehalten werden. Diese Forderung kann nur in den Fällen konkretisiert werden, in denen über das Risiko genaue Angaben vorliegen. Im Falle der Unsicherheit über künftige Entwicklung muß die Wahl zwischen den verschiedenen Maximierungskriterien unter Unsicherheit nach normativen Vorstellungen getroffen werden. Dem Staat hier vorsichtigste Kalkulation zu empfehlen, hieße, eine schwierige Entscheidung durch eine vage Forderung noch zu erschweren; denn unter den bisher entwickelten Risikominimierungskriterien oder Kriterien zur Maximierung einer Zielfunktion bei Unsicherheit (2) gibt es keines, dessen Anwendung der Forderung nach Vorsicht besser entspricht als die eines anderen.

Da der Staat durch Gesetze die Unsicherheit auf einigen Gebieten einschränken oder aufheben kann (z.B. Unterdrückung neuer Erfindungen, Preisstopps oder ähnliches) und da er selten die Strategien von Konkurrenten beachten muß, ist in dieser Hinsicht seine Position im Falle von Unsicherheit nicht ganz so schwierig wie die der Privatunternehmen.

Das Ergebnis dieser Ausführungen kann darin gesehen werden, daß auf einem

(1) Eckstein, Otto : a. a. O., S. 453 ff.

(2) Vgl. Luce, R. Duncan and Raiffa, Howard : Games and Decisions, New York 1957, Kap. 13, insbes. S. 278-306.

relativ begrenzten Gebiet, nämlich dem der langfristigen, Erträge abwerfenden Investitionen rein ökonomische Verhaltensmaximen die Entscheidung der Politiker beeinflussen bzw. erleichtern können. Die dabei auftretenden Probleme sind aber von denen der privatwirtschaftlichen Kalkulation weitgehend verschieden und z. T. nur durch normative Urteile zu lösen. Immerhin sind praktikable Maximierungskriterien denkbar und auch entwickelt worden (1). Der Anwendungsbereich bleibt jedoch eng begrenzt und ist im Grunde genommen derart beschaffen, daß er den üblicherweise dem Staat zugeschriebenen Aufgabenbereichen nicht entspricht, wenigstens dann nicht, wenn, wie bereits ausgeführt, eine marktwirtschaftliche Ordnung als das ideale Wirtschaftssystem angesehen wird.

(1) Vgl. Krutilla, J. V. and Eckstein, Otto : Multiple Purpose River Basin Development, 1958, zitiert bei Eckstein, Otto : a. a. O., S. 447, 461 f. ; McKean, Roland N. : Evaluating Alternative Expenditure Programs, in : Public Finances ..., a. a. O., S. 337- 352.

Die Bestimmung der optimalen Ausgabengestaltung durch Abstimmung

I. Allgemeine Vorbemerkungen

Die auf einer individualistischen Betrachtungsweise aufbauenden Versuche, ökonomische Kriterien für die Optimierung der öffentlichen Ausgabengestaltung theoretisch zu ermitteln, haben sich, da formalistisch auf die Spitze getrieben, als völlig unpraktikabel herausgestellt. Die in den vorausgegangenen Kapiteln ausführlich dargelegten Gründe hierfür kann man zusammenfassen in eine einzige Ursache :

Während in der Theorie des Haushalts und der Unternehmung, also der theoretischen Analyse des privaten Sektors einer Volkswirtschaft, weitestgehend allgemeingültige Maximen für ein rationales Verhalten gefunden und zugrundegelegt werden konnten, besteht bis heute noch kein Wertsystem, aus dem ein allgemeingültiges "staatswirtschaftliches Rationalprinzip" abgeleitet werden konnte. Häuser (1) hat begründet, warum die für die Privatwirtschaft geltenden Maximen für rationales Verhalten nicht auf die Entscheidungen über öffentliche Ausgaben zu übertragen sind (2), und man muß seiner Meinung völlig zustimmen, wenn er sagt, daß "für das Wirtschaftssubjekt Staat bisher noch keine allgemein verbindlichen Verhaltenshypothesen formuliert werden (konnten)" (3). Das Charakteristikum der Grenznutzentheorie und der Theorie Samuelsons ist gerade darin zu sehen, daß sie, entgegen der von Häuser festgestellten Tatsache, auf die Entscheidungen im öf-

-
- (1) Häuser, Karl : Ansätze zu einer Theorie der Staatsausgaben, Referat, gehalten auf der Tagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik), Freiburg 6. -8. Juni 1963 (noch unveröffentlicht); ders. : Bemerkungen über den Stand und die Entwicklung einer Theorie der Staatswirtschaft, in : Money, Growth, and Methodology, hersgg. v. H. Hegeland, Lund 1961, S. 201-210.
 - (2) Vgl. auch Colm, Gerhard : In Defense . . . , a. a. O. ; ders. : Comment to Lindblom, Charles E. : Decision-Making in Taxation and Expenditures, in : Public Finances . . . , a. a. O. , S. 334-336; Margolis, Julius : a. a. O.
 - (3) Häuser, Karl : Inhaltsangabe und Thesen zu dem Referat "Ansätze . . . ", a. a. O. , versandt an die Mitglieder des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, S. 1 f.

fentlichen Bereich dem privatwirtschaftlichen bzw. dem Individualbereich entlehnte Verhaltensmaximen, die für diesen Bereich allgemein als richtig anerkannt werden, übertragen. Der so entstehende Antagonismus wird mit Samuelsons Bemerkung, er habe nur eine "Pure Theory" konzipiert, nicht genügend deutlich gemacht. Eine generelle Lösung unter ausschließlicher Beachtung der ökonomischen Perspektive kann jedenfalls bis auf weiteres als unmöglich angesehen werden.

Wir müssen Lindbloms Meinung zustimmen, "that most budgetary decisions are in fact made in ways economists are accustomed to call arbitrary, that thousands of important comparisons are never in fact made, that many major issues never come to the attention of decision-makers, and that such agreement as various decision-makers reach is less owed to the exhaustiveness of their scrutiny of the budget than to common ideology, prejudice, or even common ignorance when they all miss the same relevant issues that might have divided them." (1).

Daraus ist aber u. E. im Gegensatz zu Lindblom mit Bergson der Schluß zu ziehen, daß "the analysis of rationality on the part of public officials is apt to be more fruitful in a normative than in a positive context" (2). Immer noch geht es darum herauszufinden, ob es für die Ausgabengestaltung eindeutige generelle Rationalkriterien gibt. Da ein Ergebnis von der rein ökonomischen Analyse des Problems (man ist jetzt versucht zu sagen : a priori) nicht zu erwarten ist, liegt es nahe, unter Berücksichtigung der politischen Perspektive durch theoretische Ableitung so etwas wie ein "staatswirtschaftliches Rationalprinzip" zu suchen, aus dem sich die von Häuser vermißten "allgemein verbindlichen Verhaltenshypothesen" eindeutig ergeben. Der Begriff des "staatswirtschaftlichen Rationalprinzips" soll ausdrücken, daß hiermit ein allgemein anerkanntes und verbindliches Verhaltensprinzip für Kollektiventscheidungen gegeben sein muß, aus dem sich für alle noch so heterogenen Ausgabenentscheidungen objektive Optimumkriterien ableiten lassen. Er soll weiterhin dazu dienen, die verschiedenen politischen oder politisch-ökonomischen Theorien, die sich das Ziel der Ableitung eines solch homogenen Prinzips implizit oder explizit gesetzt haben, unter diesem einheitlichen Aspekt zu betrachten und im Hinblick auf die Ausgabengestaltung zu diskutieren.

Für die Ableitung eines staatswirtschaftlichen Rationalprinzips (implizit ent-

-
- (1) Lindblom, Charles E.: Decision-Making in Taxation and Expenditures, in : Public Finances . . . , a. a. O., S. 301.
 - (2) Bergson, Abram : Comment to Lindblom, Charles E. : a. a. O., S. 333.

halten in den Kriterien zur Maximierung des Gemeinwohls) scheint der Lösung der Divergenz zwischen individualistischer und kollektivistischer Betrachtungsweise die wesentlichste Bedeutung zuzukommen. Die Auffassungen, die den Theorien von Lindahl, Samuelson und Musgrave (1) auf der einen, Colm und Margolis auf der anderen Seite zugrundeliegen, stehen sich hier gegenüber (2). Für beide Auffassungen scheinen gewichtige Argumente zu sprechen. Unser Problem betreffen im wesentlichen folgende Aspekte :

1. Der heutigen Auffassung von Demokratien westlicher Prägung entsprechend, wobei die Vorstellung gegenüber der tatsächlichen Realisierung als stark idealistisch angesehen werden muß, würde eine allgemeine Wohlfahrtsfunktion, die allerdings gegenwärtig nur eine theoretische Konzeption darstellt, von einer großen Mehrheit der Staatsbürger bestimmt, wobei durch gewisse Zugeständnisse die Belange von Minderheiten Berücksichtigung finden könnten. Demnach sind individuelle Nutzenvorstellungen bei der Bestimmung dessen, was als kollektiver Nutzen anzusehen ist, allein ausschlaggebend.

2. Der Einwand, daß die Individuen den Nutzen kollektiver Maßnahmen nicht zu beurteilen vermöchten, daß mangelnder Altruismus die Durchsetzung vorherrschender Gerechtigkeitsvorstellungen verhindere und daß daher eine Übertragung von Aufgabenbereichen und somit der Entscheidung über die Aufteilung eines Teiles der wirtschaftlichen Mittel auf das Kollektiv (den Staat) unumgänglich sei, führt, konsequent zu Ende gedacht, zu der Forderung nach einer Übertragung der Entscheidungsgewalt auf Eliten. Denn : da bei allen Entscheidungen, Abstimmungen (Volksabstimmungen) usw. die individuellen Nutzenvorstellungen der einzig bestimmende Faktor sind, den gewöhnlichen Individuen aber der umfassende Sinn für gesellschaftliche Notwendigkeiten abgesprochen wird, dürften bei den Entscheidungen nur solche Personen mitwirken, bei denen ein ausgeprägtes Bewußtsein für kollektiven Nutzen vorausgesetzt werden kann. Eine solche Folgerung, die sich logisch ergibt, stellt aber wegen der ungeheuren Problematik einer solchen Elitenauswahl den Todesstoß für jede theoretische Analyse des politischen Entscheidungsprozesses im Hinblick auf öffentliche Ausgaben dar. Durch das mit der Elitentheorie verbundene Dickicht von Werturteilen führt kein gangbarer Weg.

-
- (1) Häuser zählt Musgrave ebenfalls zu den Vertretern der individualistischen welfare-Theorie des Budgets (Inhaltsangabe und Thesen ..., a. a. O., S. 3).
- (2) Vgl. hierzu die zusammenfassende und vergleichende Darstellung von Buchanan, James M.: The Pure Theory of Government Finance : A Suggested Approach, in : Fiscal Theory ..., a. a. O., S. 8-23.

Eine annehmbare praktische Lösung kann nur in einem Kompromiß bestehen, wie er sich in den modernen Demokratien westlicher Prägung in dieser Beziehung anscheinend zwischen der praktischen Forderung nach einer Elitenauswahl im Hinblick auf den tatsächlichen Mangel an kollektiven Nutzenvorstellungen bei den Individuen (Herrschaft der Parteien) und der Forderung nach letztlicher Entscheidung durch jedes Individuum (Wahl durch die Staatsbürger) herausgebildet hat, mit allen Nachteilen eines Kompromisses, die im politischen Alltag augenscheinlich und, insbesondere was die Entscheidungen über Staatsausgaben betrifft, nicht mehr zu übersehen sind.

Faßt man das Ergebnis einer Argumentation für und wider individualistische oder organische Staatsauffassung kurz zusammen, so kann man folgendes sagen: Eine theoretisch-ideale Lösung muß, dem Wertsystem der demokratischen Grundvorstellungen entsprechend, von einer von allen Individuen vorgenommenen Bestimmung dessen, was als allgemeine Wohlfahrt zu gelten hat, ausgehen. Die praktischen Schwierigkeiten technischer wie normativer Art zwingen zur Anerkennung einer modifizierten kollektivistischen Betrachtungsweise. Das Ziel, das auch über einem solchen Kompromiß stehen muß, bleibt die Maximierung der allgemeinen Wohlfahrt. Aus diesem Ziel lassen sich aber, wie schon ausgeführt, keine Verhaltensmaximen für die Parteien entwickeln, weil sein "fundamentaler Ausgangspunkt ... ganz offen Raum für jede politische Überzeugung (läßt)" (1). Daher muß dem Staatsbürger mit seiner Stimme der größtmögliche Einfluß zugestanden werden, eine Forderung, die sich aus dem demokratischen Wertsystem ergibt.

Betrachten wir zunächst die Modelle, in denen die Möglichkeiten einer Bestimmung der Staatsausgaben durch die Gesamtheit der Individuen untersucht werden. Es handelt sich dabei in der Hauptsache um eine Wiedergabe der Ausführungen von Arrow (2) und Musgrave (3) zu diesem Problem.

Bei der Bestimmung der Staatsausgaben, besser: des Budgets, durch Abstimmung wird das Problem, auf welche Weise die Individuen ihre Nutzen maximieren, völlig außer acht gelassen. Jedes Individuum berücksichtigt bei der Stimmabgabe eine bestimmte Rangfolge von Bedürfnissen. Ob die Möglichkeit der Ermittlung des individuellen Nutzenmaximums besteht, wird nicht untersucht, aber es wird als höchst wahrscheinlich angesehen, daß bei den Mehrheitsbeschlüssen nicht jedes Individuum seinen Nutzen zu maximieren

-
- (1) Lutz, Friedrich A.: Politische Überzeugungen und nationalökonomische Theorie, Ordo, 9. Bd., 1957, S. 9.
 - (2) Arrow, Kenneth J.: a. a. O.
 - (3) Musgrave, Richard A.: The Theory ..., a. a. O., Kapitel 6, S. 116 ff.

in der Lage ist. "Since the same public services are available to all, and since all are subject to the same tax formula, contribution will not be allocated according to the true evaluation of each and every member of the group. Yet the use of such a formula and the inherent compulsion are the only means by which voters can be induced to reveal their preferences. The trick, then, is to find the type of voting process that gives us the best approximation to a result based on the true evaluations" (1). Einen Weg, durch Abstimmung eine eindeutige Maximierung der Wohlfahrt zu erreichen, gibt es nicht. "In short, a Paretian optimum is never reached in a democracy" (2).

Es sind aber mehrere Abstimmungsarten denkbar, die, mit mehr oder weniger Nachteilen behaftet, zu einem Einnahmen- und Ausgabenbudget führen, das eine weitgehende Annäherung an das Wohlfahrtsmaximum erlaubt. Welche von diesen Abstimmungsarten nun die beste ist, darüber kann die Entscheidung wiederum nur auf Grund normativer Urteile fallen (3).

Eine Voraussetzung dafür, daß über die Abstimmungsarten ohne grobe Polemik überhaupt diskutiert werden kann, ist das Bestehen einer weitgehenden Übereinstimmung der Staatsbürger im Hinblick auf einige Grundprinzipien demokratischer Wahlen, eine Übereinstimmung, die in der Praxis nur sehr schwer, wahrscheinlich überhaupt nicht zu erreichen sein wird. Nicht einmal die Meinung, daß jedem Staatsbürger eine einzige, den Stimmen der anderen gleichwertige Stimme zusteht oder daß Entscheidungen durch einfache Mehrheit fallen sollen, wird von allen Staatsbürgern geteilt. Wir müssen uns daher durch Werturteil für gewisse Grundprinzipien der Abstimmung entscheiden, welche, den demokratischen Vorstellungen der heutigen Zeit entsprechend, "gleiche Stimme für jeden" und, je nach politischem Gewicht der Entscheidung, "einfache oder qualifizierte Mehrheit" sein sollen.

Arrow stellt fünf Bedingungen für eine widerspruchsfreie Ermittlung der Wohlfahrtsfunktion auf, die wir für die Bestimmung der optimalen Ausgabengestaltung analog übernehmen müssen, wobei die fünfte, nämlich "that the social welfare function is not to be dictatorial (non-dictatorship)" (4) durch unsere Annahme der Stimmengleichheit praktisch als erfüllt angesehen werden kann. Es bleiben demnach die vier auch von Musgrave (5) angeführten

(1) Musgrave, Richard A.: The Theory ..., a. a. O., S. 117.

(2) Downs, Anthony : An Economic Theory of Democracy, New York 1957, S. 194.

(3) Musgrave, Richard A.: The Theory ..., a. a. O., S. 117.

(4) Arrow, Kenneth J.: a. a. O., S. 30.

(5) Musgrave, Richard A.: The Theory ..., a. a. O., S. 119.

Bedingungen :

1. Die soziale Wohlfahrtsfunktion muß zu einer eindeutigen Rangfolge von sozialen Zuständen führen, wobei es gleichgültig ist, wie die Individuen die Rangfolge für sich bewerten.
2. Das Ergebnis von Veränderungen der individuellen Bewertungsskalen sind gleichgerichtete, zumindest aber nicht entgegengesetzte Veränderungen der gesellschaftlichen Bewertungsskala.
3. Wird ein Zustand in der sozialen Rangfolge als nicht existent betrachtet, also eliminiert, darf sich an der Rangfolge der anderen Zustände nichts ändern.
4. Die Wähler dürfen frei die ihnen genehme Rangfolge aus den möglichen Zuständen bestimmen und ihre Stimme dafür abgeben (1).

Diese Bedingungen müssen ohne Einschränkung auch für die Bestimmung eines Budgets gelten, soll es nicht dem Ziel der Wohlfahrtsmaximierung entgegenstehen. Jedoch verhindert eine so große Anzahl von unüberwindlichen Hindernissen die praktische Erfüllung dieser Bedingungen, daß wir im Hinblick auf eine praktikable Lösung eine spezielle Annahme einführen müssen, die zugleich die Theorie wesentlich vereinfacht. Wir nehmen an, daß bei einer Ausgabenbestimmung durch "voting" die Individuen unmittelbar und nur über Höhe und Struktur der Staatsausgaben abstimmen, daß also auf die weitergehende Bestimmung eines Wohlfahrtsmaximums verzichtet werden kann. Wie bei den Theorien von Lindahl und Samuelson gilt auch hier, daß die Einkommensverteilung vor der Stimmabgabe gegeben ist.

Unter diesen Annahmen betrachten wir nur das Problem der normativen Entscheidung über die Art, wie Beschlüsse zustande kommen sollen, welche Form der Abstimmung also sich als die beste erweisen könnte.

(1) Arrow, Kenneth J.: a. a. O., S. 22-30; Musgrave, Richard A.: The Theory . . . , a. a. O., S. 119.

II. Die Abstimmungsverfahren

1. Die einfache oder qualifizierte Mehrheit

Die Entscheidung, welches Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit den Ausschlag für die Gültigkeit eines Beschlusses zu geben hat, gründet sich auf normative Vorstellungen. Es braucht uns hier nicht zu interessieren, ob z.B. das Verhältnis 51 : 49 oder 76 : 24 als das richtige angesehen wird. Auch wer dieses Verhältnis festlegt und auf welche Art das geschieht, soll hier nicht erörtert werden. (Ideal wäre der Fall, in dem alle Staatsbürger sich für ein bestimmtes beschließendes Mehrheitsverhältnis in der Hoffnung entscheiden, nach der Abstimmung zur Mehrheit zu gehören.) Nachdem jedenfalls die Entscheidung über das ausschlaggebende Stimmenverhältnis gefallen ist, scheint die Form der Abstimmung, bei der jeder Staatsbürger (von einem bestimmten Alter ab) eine Stimme abgeben kann, in der Praxis die am wenigsten problematische zu sein.

Jedoch : Das Problem der Berücksichtigung der Minderheit wird umso größer, je mehr das Verhältnis Mehrheit zu Minderheit sich dem Wert 1 nähert, also etwa bei 51 : 49. (Der erwähnte Idealfall, daß alle Bürger sich für ein bestimmtes Verhältnis entscheiden, ist höchst unwahrscheinlich, einmal aus der Tatsache heraus, daß die meisten demokratischen Staatsverfassungen nicht durch Volksabstimmungen vollständig bestätigt, ja oft sogar ohne Volksabstimmung von Eliten ausgearbeitet und dem Volk fertig vorgelegt wurden, zum anderen deshalb, weil Änderungen in den politischen Vorstellungen des Volkes, besonders im Hinblick auf Wahlrechtsänderungen, sich auf Grund vieler institutioneller und psychologischer Starrheiten nur langsam oder gar nicht durchzusetzen vermögen, es sei denn, die Regierenden, in dem Fall die demokratischen Parteien, machten sich die Wünsche der Staatsbürger zu eigen.)

Das Problem der Minderheiten im Zusammenhang mit den politischen Finanzfragen hat als erster Wicksell behandelt. Seine "vorgeschlagene Ordnung (sollte) ebensosehr nach unten wie nach oben die Interessen der sonst politisch Wehrlosen zu schützen geeignet" sein (1).

Wicksell geht von der Annahme aus, daß die Nützlichkeit einer neuen geplanten Staatsausgabe "von allen Klassen ohne Ausnahme erkannt werde" (2). Worüber keine einhellige Meinung innerhalb der Gemeinschaft besteht, ist

(1) Wicksell, Knut : a. a. O. , S. 122.

(2) Ebenda, S. 112.

die "Verteilung der Kosten" (1), d.h. die Steuerlastverteilung, auf die einzelnen Klassen. Wicksell glaubt nun, daß durch eine geeignete Abstimmungsmethode es "immer möglich (sei), eine solche Verteilung der Kosten zu vereinbaren, dass die betreffende Ausgabe, sobald sie überhaupt einen die Kosten übersteigenden Nutzen verspricht, *a l l e n* Parteien als eine unzweifelhaft gewinnbringende erscheinen muss und insofern sogar *e i n s t i m m i g* bewilligt werden könnte" (2).

Es kommt demnach darauf an, daß nicht etwa mit einfacher Mehrheit (3) über die Steuerlastverteilung entschieden wird, sondern daß die Art und Struktur der Ausgabendeckung gefunden wird, die von allen akzeptiert wird. Damit wäre durch zustandegekommene Einstimmigkeit sowohl in bezug auf die geplante Ausgabe als auch die Art ihrer Deckung eine "Uebervorteilung und Vernachlässigung der Interessen gewisser Volksgruppen" (4) (Minoritäten) ausgeschlossen.

Für die praktische Durchführung des "Prinzips der Freiwilligkeit und Einstimmigkeit der Steuerbewilligung" (5) sieht Wicksell dann keine Schwierigkeiten, wenn in der Verfassung garantiert wird, "dass niemals eine Ausgabe votiert wird, ohne dass zur selben Zeit über die Mittel zu ihrer Deckung entschieden wird ... " (6). Allerdings sieht sein praktischer Vorschlag (7), bei dem ein Mehrparteienparlament als Vertretung der einzelnen Volksgruppen über konkurrierende Ausgaben- und gleichzeitige Deckungsvorschläge die Entscheidungen trifft, nicht "absolute", sondern "relative Einstimmigkeit" (8) vor, d.h. eine "qualifizierte Majorität, etwa von drei Vierteln, fünf Sechsteln oder gar neun Zehnteln der abgegebenen Stimmen" (9).

Auf welche Weise allerdings bestimmt wird, wie groß diese "erforderliche" Majorität genau sein soll, darüber kann auch Wicksell nichts aussagen, weil er sich scheut, eine eindeutige, aber damit auch doktrinäre Definition des Begriffs der relativen Einstimmigkeit zu geben.

(1) Wicksell, Knut : a. a. O., S. 112.

(2) Ebenda, S. 113.

(3) Ebenda, S. 113.

(4) Ebenda, S. 113.

(5) Ebenda, S. 115.

(6) Ebenda, S. 115.

(7) Ebenda, S. 116 ff.

(8) Ebenda, S. 116.

(9) Ebenda, S. 117.

Der Nachteil der von Wicksell vorgeschlagenen Abstimmungsmethode liegt in ihrer Schwerfälligkeit, die aus der Tatsache folgt, daß Wicksell wie sein von ihm inspirierter Schüler Lindahl seiner Theorie die Annahme eines an der politischen Realität ausgerichteten Äquivalenzprinzips, wie aus den vorangegangenen Ausführungen deutlich wurde, zugrundelegt. Dieser Nachteil haftet jedoch den im folgenden besprochenen Abstimmungsarten, sobald man die Wicksellschen Forderungen in modifizierter Form an sie stellt, ebenfalls an.

2. Abstimmung durch Skalenbewertung

Bei einer Bewertungsabstimmung (plurality rule (1)) werden den Individuen verschiedene alternative Ausgaben nach Struktur klassifiziert und nach Höhe geordnet zur Bewertung vorgelegt. Jeder Bürger darf die Rangfolge der einzelnen Möglichkeiten individuell festlegen und mit Punkten von x bis 1 bewerten, also jeden Betrag mit seiner Ordnungszahl (x Möglichkeiten) in der Rangfolge $x, x-1, x-2, \dots, 1$ versehen. Derjenige Betrag wird als der beste angesehen, der bei Summation der Punkte für jede einzelne Möglichkeit die höchste Punktzahl erhält. Im Gegensatz zur Mehrheitsentscheidung (bei der natürlich ein anderes Ergebnis zustandekommen kann als bei dieser Form der Abstimmung) wird so etwas wie eine individuelle Nutzenskala berücksichtigt, und der Betrag, für den die Entscheidung fällt, kann als derjenige angesehen werden, der den höchsten kollektiven Nutzen erbringt. "Based on this calculus, plurality rule gives the optimal solution." (2) Der Minderheit wird bei diesem Abstimmungsmodus eher Rechnung getragen als bei dem einfachen Mehrheitsentscheid.

3. Abstimmung durch Punktbewertung

Die Form der Bewertungsabstimmung kann dadurch noch verfeinert werden, daß jedes Individuum bei der Abstimmung die Möglichkeit erhält, seine Nutzensvorstellungen zum Ausdruck zu bringen (3), indem es eine bestimmte

(1) Musgrave, Richard A.: The Theory ..., a. a. O., S. 129.

(2) Ebenda, S. 129.

(3) Vgl. hierzu und zum folgenden Musgrave, Richard A.: The Theory ..., a. a. O., S. 130.

Punktzahl, die jedem stimmberechtigten Individuum in gleicher Höhe zu- steht, z.B. 100 Punkte, auf die einzelnen Möglichkeiten der in Frage kom- menden staatlichen Ausgabentätigkeit gemäß der Intensität seiner Wünsche aufteilt. Dabei ist es berechtigt, die ganze Punktzahl einem einzigen Zu- stand zu geben oder etwa die ersten 6 von x Möglichkeiten ($x > 6$), die Zu- stände a, b, c, d, e, f, entsprechend seiner Nutzenskala z.B. mit den Punk- ten 50 : 20 : 10 : 10 : 6 : 4 zu bewerten, wobei $x - 6$ Zustände gar keine Punktbewertung erfahren, also nicht in den Begehrkreis des Individuums fal- len. Wieder wird der Betrag mit der höchsten Punktzahl als der beste ange- sehen.

Diese Methode entspricht am ehesten der Vorstellung, daß eine kardinale Messung der Nutzen möglich sei und daß jedes Individuum bei der Abstim- mung mit gleichem Nutzenbetrag (in Punkten) gleiche Stimme besitzt und doch unterschiedliche Vorstellungen eher zum Ausdruck bringen kann als bei den anderen Abstimmungsmethoden. Soweit sind auch die Vorteile nicht von der Hand zu weisen. Aber sowohl diese, als auch in etwas schwächerem Maße die "plurality rule" besitzen gravierende Nachteile. Der Wert dieser Methoden gegenüber der Mehrheitsabstimmung kann dadurch entscheidend geschmälert werden, daß Individuen die Möglichkeit haben, bewußt falsche Nutzengrößen anzugeben, um ein gewünschtes Ziel zu erreichen, wenn es durch Angabe der richtigen Daten nicht erreicht werden kann.

Es handelt sich hierbei um das aus der Spieltheorie bekannte Phänomen der Strategie. Strategien sind desto leichter anzuwenden, je subtiler das Abstim- mungssystem ist, weil die Kombinationsmöglichkeiten mit der Einführung komplizierterer Methoden zahlreicher werden. Betrachten wir als Beispiel ein Punktsystem, so wird die Quote der zur Erreichung des gewünschten Zie- les notwendigen falschen Angaben, gemessen an der gesamten Punktzahl, ceteris paribus mit steigender Punktzahl, also mit der subtileren Methode, abnehmen. Demnach wäre der Mehrheitsbeschluß, bei dem jedes Individuum eine Stimme (übertragen auf das Punktsystem = 1 Punkt) besitzt, gegenüber Strategien am wenigsten anfällig, die Gerechtigkeit der Entscheidungen bei Punktbewertungsverfahren am meisten gefährdet, und zwar desto mehr, je größer die Zahl der Bewertungspunkte ist, die jedes Individuum zur Abstim- mung erhält.

Zu den Problemen der Strategie zählen auch noch die Manipulationsmöglich- keiten durch Absprachen zwischen verschiedenen Gruppen zu Lasten anderer usw., die bis zu politischen Erpressungen reichen können. Wir verzichten in diesem Zusammenhang auf eine Darstellung dieser mehr praktischen Pro-

bleme, die aber, das muß ausdrücklich betont werden, in kleinerem oder größerem Ausmaß vorkommen und natürlich den Wert der hier theoretisch entwickelten Methoden entscheidend schmälern und eine ideale Durchführung in der Praxis verhindern.

III. Ergebnis

Unser Ausgangspunkt war die Frage, ob mit Hilfe der grundsätzlich auf individualistischer Vorstellung beruhenden Abstimmungsmethoden eine im Sinne aller oder einer (einfachen oder qualifizierten) Mehrheit beste Erfüllung der sozialen Wohlfahrtsfunktion durch das staatliche Budget zu erreichen ist oder, bescheidener, ob eine Ausgabenhöhe und eine Ausgabenstruktur gefunden werden können, die im Rahmen der Verwendung wirtschaftlicher Mittel als rational in dem Sinne anzusprechen sind, daß die Individuen sie als mit ihren Nutzenschätzungen vereinbar ansehen.

Die Antwort auf diese Frage ist z. T. eine Wiederholung bereits gemachter Ausführungen : Wenn durch Werturteil ein Abstimmungsmodus gewählt ist, die Arrowschen Bedingungen erfüllt sind und weiterhin allgemeingültige Maximierungskriterien existieren, dann ist theoretisch die Ermittlung einer Wohlfahrtsfunktion möglich, aus der sich Quantum und Quale der staatlichen Tätigkeit im Hinblick auf eine Maximierung der Wohlfahrt ergeben. Da jedoch die praktischen und normativen Schwierigkeiten einer Koordination unendlich vieler Nutzenkombinationen die Ermittlung einer Wohlfahrtsfunktion unmöglich machen, bleibt die Frage, ob nicht eine Abstimmung über Höhe und Struktur der öffentlichen Ausgaben zu einer für den Politiker eindeutigen Lösung führt. Diese Frage ist nicht generell zu verneinen. Wie immer sie beantwortet wird, die Antwort muß auf zahlreichen Werturteilen beruhen. Aber das demokratische Wertsystem zugrundelegend, kann man durchaus fordern, daß, wenn die Möglichkeit einer praktischen Lösung besteht, die Politiker sich den Abstimmungsergebnissen unterordnen. Wie sieht nun die Antwort aus ? Sie wird unterschiedlich ausfallen, je nachdem, welches Ziel der Abstimmung zugrundeliegt :

1. Soll nur die Höhe der Gesamtausgaben bestimmt werden, d. h. der Anteil des öffentlichen Sektors am Volkseinkommen, so kann die Abstimmung zum Ziel führen. Damit ist aber nicht viel gewonnen, denn das ebenso in-

teressante Problem der rationalen Verwendung der öffentlichen Mittel wäre noch nicht gelöst. Immerhin wollen wir festhalten, daß mit Hilfe einer Abstimmung die "beste" Höhe der Staatsausgaben zu ermitteln möglich ist.

2. Was die Ermittlung der Ausgabenstruktur betrifft, so müssen wir davon ausgehen, daß eine Wohlfahrtsfunktion nicht zu ermitteln ist und daß weiterhin, wie leicht einzusehen ist, aus dem Abstimmungsmodus selbst, der ja nur ein technisches Entscheidungsinstrument darstellt, keine Rationalkriterien abzuleiten sind. Da eine Abstimmung über die Ausgabenstruktur fast die gleichen praktischen und normativen Probleme (Probleme der technischen Durchführung und der Zurechnung) aufwirft wie die Ermittlung einer sozialen Wohlfahrtsfunktion (beide Problemkreise können sogar als zum größten Teil identisch angesehen werden), muß die Möglichkeit der Ermittlung einer Ausgabenstruktur mit Hilfe der Abstimmungsmethoden verneint werden.

3. Die Anhänger der organischen Auffassung könnten natürlich auch hier wieder den Einwand erheben, daß die Individuen auch bei Abstimmungen nicht beurteilen können, was der Gemeinschaft nützt. Dieser Einwand wirft eines der normativen Probleme auf, die vorhin erwähnt wurden. Er wäre nur dann zugunsten der Akzeptierung der Abstimmungsentscheidungen ohne weiteres Werturteil beiseite zu schieben, wenn die Möglichkeit der Ermittlung einer sozialen Wohlfahrtsfunktion bestünde. Man könnte dem Einwand der "Kollektivistischen" mit dem Argument begegnen, daß (möglicherweise) entgegengerichtete egoistische Bestrebungen von Individuen und Gruppen sich in einer gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion gegenseitig weitgehend aufheben, während der Altruismus umso stärker zum Zuge käme. Da im Augenblick hierüber nichts als Spekulationen bestehen, ist eine allgemeingültige Lösung der Differenzen zwischen den verschiedenen Anschauungen solange unmöglich, als die Grundsatzdebatte über "individualistische" versus "organische" Auffassung nur mit Werturteilen bestritten wird, und das wird aus der Natur der Sache immer der Fall sein.

Das Ergebnis dieser Erörterungen ist, daß die Bestimmung der optimalen Ausgabenstruktur in Ermangelung einer Wohlfahrtsfunktion nicht möglich ist, daß aber nach Akzeptierung verschiedener normativer Prämissen und der Annahme, daß die Individuen nicht nur Nutzensvorstellungen besitzen, sondern diese auch zur Geltung bringen sollen, die optimale Höhe der Ausgaben durch Abstimmung von allen stimmberechtigten Individuen bestimmt werden kann. Es ist Recktenwald demnach ohne weiteres zuzustimmen, wenn er sagt, daß "auch die neuesten theoretischen Versuche, mit Hilfe bestimmter Wahlmethoden die öffentlichen Ausgaben im einzelnen zu bestimmen,

hier kaum zu verwerten" sind (1). Seine Schlußfolgerung ist die, daß es notwendig ist, sich "eingehende Kenntnisse über Kräfte und Prozeß der politischen Willensbildung und der staatlichen Entscheidung" zu verschaffen (2). Betrachten wir im folgenden theoretische Untersuchungen zu diesem Problem.

-
- (1) Recktenwald, Horst Claus : Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, in : Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, hrsgg. v. H. König, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 26, Berlin 1962, S. 203.
- (2) Ebenda, S. 203.

Das Stimmenmaximierungskalkül der Parteien

I. Optimale Ausgabengestaltung durch Parteipolitik

Im folgenden müssen wir uns kritisch mit einer von Harding (1) entwickelten Theorie auseinandersetzen, der Annahmen vorangestellt wurden, die weitgehend der politischen Realität zu entsprechen scheinen. Die Harding'schen Ausführungen sollen jedoch auch dazu benutzt werden, grundsätzliche Gedanken zum Problem der Parteiziele im Zusammenhang mit der Gestaltung öffentlicher Ausgaben ausführlicher zu entwickeln.

Wie bereits ausgeführt, kann man den Parteienstaat westlicher Prägung als einen Kompromiß zwischen dem Ideal der individualistischen Auffassung und den mit der organischen Auffassung verbundenen praktischen Erfordernissen insofern ansehen, als die Wahl der Parteien durch Individuen auf Grund von deren Präferenzen geschieht, andererseits die Parteien gewissermaßen die Eliten darstellen, denen die Verfolgung des Zieles eines möglichst umfangreichen Volkswohles obliegt (2). Wir wollen zum Problem der Parteidemokratie keine Stellung nehmen, da sich

1. aus der Existenz von Parteien keine theoretische Änderung des Problems der Rationalität von Kollektiventscheidungen in der bisher betrachteten Art ergibt und wir
2. die Parteien als gegeben betrachten und die Frage stellen müssen, wie die Theorie von der Bestimmung der Staatsausgaben dieser Realität angepaßt werden kann.

Die bisherigen Ansätze zur Lösung des Problems des Rationalen bzw. des Optimums sind nicht wegen theoretischer Unvollkommenheit, sondern in der

-
- (1) Harding, Fred O.: Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie, Freiburg/Br. 1959.
 - (2) Zur Rolle der Parteien in der Demokratie siehe vor allem Schumpeter, Joseph A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl., Bern 1950 (insbes. S. 427 ff.); sowie Harding, Fred O.: a. a. O.; Eschenburg, Theodor: Staat und Gesellschaft in Deutschland, 5. Aufl., Stuttgart 1962; Sternberger, Dolf: Lebendige Verfassung, Meisenheim/Glan 1956.

Hauptsache aus dem Grunde verworfen worden, weil die Schwierigkeiten praktischer Art so groß waren, daß die Frage nach der politischen Relevanz eine eindeutig verneinende Antwort erhalten muß.

Aus der Konfrontation der Parteien mit dem Ziel der Wohlfahrtsmaximierung, das wir noch immer trotz seiner Verschwommenheit als oberstes Ziel jeder Politik ansehen müssen (1), ergeben sich neue Probleme im Hinblick auf die Lösung des Entscheidungsproblems bezüglich der öffentlichen Ausgaben.

Mehrere Axiome müssen wir der folgenden Betrachtung voranstellen :

1. Jede Partei hat ganz konkrete Vorstellungen über die Optimumsituation. Das Parteiprogramm konkretisiert demnach das vage Ziel der Wohlfahrtsmaximierung.
2. Jede Partei muß, um ihre Vorstellungen über die Maximumsituation zu verwirklichen, über die Macht (Mehrheit) verfügen, die es ihr gestattet, das Ziel mit ihren Mitteln zu verfolgen.
3. Persönliche Vorstellungen der einzelnen Politiker, insbesondere persönliches Machtstreben oder Bereicherungsversuche, werden innerhalb der Partei durch Kompromisse mit dem Erfolg ausgeglichen, daß die Wähler mit einer einheitlichen Vorstellung der Partei konfrontiert werden (2).
4. Innerhalb gewisser Grenzen, die unter Umständen sehr weit gezogen sein können, ist jede Minderheitspartei bereit, ihre Vorstellungen zu ändern, wenn eine Änderung ihre Position so zu stärken verspricht, daß sie bei der nächsten Wahl eine Mehrheit zu erreichen vermag (3).
5. Koalitionen bringen die Schwierigkeiten dauernder Kompromisse mit sich, die aber im wesentlichen auf dieselbe Art zustande kommen wie diejenigen innerhalb einer Partei (4), wenn auch die Positionen starrer vertreten werden und die eigene weltanschauliche Richtung von jeder Koalitionspartei, schon im Hinblick auf die nächste Wahl, stark hervorgehoben wird.

-
- (1) Keine Partei, ob sie an der Macht ist oder nicht, wird behaupten, sie verfolge ein anderes als dieses Ziel.
 - (2) Über die Theorie der Kompromisse innerhalb von Gruppen vgl. Luce, R. Duncan and Raiffa, Howard : a. a. O., Kap. 14, S. 327 ff.
 - (3) Vgl. Downs, Anthony : a. a. O., Kap. 7, S. 96 ff., sowie Kap. 8, S. 114 ff.
 - (4) Vgl. hierzu den Abschnitt "Coordination Through Partisan Mutual Adjustment" in Lindblom, Charles E. : a. a. O., S. 312-318.

Aus diesen Annahmen ergibt sich folgerichtig die These, daß jede Partei mit aller Kraft bemüht sein muß, die Mehrheit der Wählerstimmen auf sich zu vereinen (1); erstens, um ihre Vorstellungen verwirklichen zu können (von denen ja jede Partei annimmt oder vorgibt zu wissen, daß sie zum Wohlfahrtsmaximum führen), zweitens, um nicht durch eventuelle Kompromisse bei Koalition mit einer anderen Partei auf mehr oder weniger große Teile ihrer Konzeption verzichten zu müssen. "Für den Wahlkampf zwischen den Parteien besteht die Erfahrungstatsache, daß er in erster Linie bestimmt wird durch das Bestreben, möglichst viele Mandate zu gewinnen oder möglichst wenige Mandate zu verlieren." (2)

Für die Parteien gilt als Rationalprinzip, eine Politik anzustreben, die bei der nächsten Wahl Stimmenmaximierung oder, um diesen vagen Begriff zu konkretisieren, die regierungsfähige Mehrheit in Aussicht stellt.

Zwei Fragen ergeben sich aus dieser Behauptung, die mit Zynismus wohl nicht das geringste zu tun hat (3) :

1. Die Frage nach der Bedeutung eines solchen Rationalprinzips für unser Problem der Staatsausgabenbestimmung und
2. die Frage, ob dieses Rationalprinzip als das gesuchte staatswirtschaftliche Rationalprinzip anzuerkennen ist bzw. welche Differenzen zwischen beiden existieren (4).

Von vornherein kann man sagen, daß bei der Behandlung dieser Fragen als Ergebnis zu erwarten ist, daß die in der Theorie von Harding implizit enthaltene Annahme einer Unabhängigkeit der Struktur der Staatsausgaben und Staatseinnahmen von der weltanschaulichen Richtung (Ideologie) der Regierungspartei unhaltbar ist. Damit wird auch das Kalkül, Stimmenmaximierung allein durch Fixierung der Höhe und Struktur von Staatsausgaben und -einnahmen zu erreichen, hinfällig, und daraus folgt, daß eine Identifizie-

-
- (1) Vgl. Downs, Anthony : a. a. O., S. 25 u. S. 28.
 - (2) Unkelbach, Helmut : Grundlagen der Wahlsystematik, Göttingen 1956, S. 39.
 - (3) Schmölders versucht mit der Bemerkung, die oben aufgestellte Behauptung sei zynisch, diese als unrealistisch hinzustellen. Wir glauben, für sie eine vernünftige Begründung gegeben zu haben. S. Schmölders, Günter : Besprechung von Harding, Fred Ö. : a. a. O., in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 81. Jg., 1961, II. Halbbd., S. 621-622.
 - (4) Downs untersucht diese Frage in einem anderen Zusammenhang, jedoch gehen einige seiner Annahmen und Ergebnisse auch in die Ausführungen dieses Kapitels ein. Vgl. Downs, Anthony : a. a. O.

rung des staatswirtschaftlichen Rationalprinzips mit dem Rationalprinzip der Parteien (Stimmenmaximierungskalkül) unmöglich ist. Dies gilt es im folgenden zu beweisen.

Versuchen wir zunächst, auf die erste Frage eine Antwort zu geben. Es gilt für jede Partei als rational, wenn sie die auf sie entfallende Stimmenzahl möglichst groß zu machen trachtet. Um die Maßnahmen herauszufinden, deren Verwirklichung oder Ankündigung der Partei die benötigten Wählerstimmen zuführt, muß sie Befragungen durchführen. Die Stimmenzahl wird sich mit Änderungen der (nehmen wir an : quantitativ meßbaren) Maßnahmen ebenfalls ändern. Im Idealfall gelingt es einer Partei, durch richtige repräsentative Befragung die funktionalen Zusammenhänge zwischen Parteiprogramm und Stimmenzahl zu ermitteln. Wären alle zukünftigen Maßnahmen als quantitativ meßbar anzusehen, ergäbe sich eine Funktion :

$$S = S (A, B, E, G, I, K, L, V, T),$$

wobei S die Stimmenzahl als abhängige Variable wäre und die Symbole für die unabhängigen Variablen die Maßnahmen etwa auf folgenden Gebieten darstellen könnten : A : Außenhandel und Außenpolitik, B : Wohnungsbau, E : Erziehung, G : Gesundheit, I : Investition (Straßenbau u. ä.), K : Kultur, L : Subventionen, V : Innere und äußere Sicherheit, T : Steuern (1).

-
- (1) Bisher hatten wir die auf S. 13 unter 3. gemachte Annahme, daß wir die Einnahmenseite außerhalb der Betrachtung lassen könnten, insofern nicht zu revidieren brauchen, als die Ergebnisse der bisher besprochenen Theorien auf Grund der ihnen vorangestellten Annahmen eine gleichzeitige Optimierung der Ausgaben- wie Einnahmengestaltung beinhalteten. Da wir im folgenden davon ausgehen müssen, daß die Parteien die für sie günstigste Ausgaben- wie Steuereinnahmen-Konstellation zu finden haben, können wir aus zwei Gründen die gemachte Annahme weiterhin aufrechterhalten : Einmal gilt das bei getrennter Betrachtung für die Ausgaben herausgefundene Ergebnis analog für die Einnahmen, zum andern werden auch im folgenden Modell (insbes. in der Häuserschen Interpretation) Höhe und Struktur der Ausgaben wie der Einnahmen gleichzeitig bestimmt, nur wird auf die Interpretation von Ergebnissen für die Einnahmenseite verzichtet. Wenn es auch technisch nicht möglich erscheint, Entscheidungen über neue Ausgaben oder Veränderungen der Ausgabenstruktur ohne gleichzeitige Entscheidung über ihre Deckung (Einnahmen) zu treffen, so können wir doch beide Komplexe theoretisch durch die in Annahme 3 (S. 13) enthaltene *ceteris paribus*-Klausel weiterhin getrennt halten.

Nehmen wir zunächst vereinfachend an, daß alle Parteien mit den gleichen Mitteln auch qualitativ gleiche Arbeit leisten werden, d. h. bei Regierungsübernahme dieselbe Ausgabenstruktur wählen werden, und weiterhin, daß sie einen durch ihre "weltanschauliche Richtung" bedingten festen Fonds an Wählerstimmen besitzen, dann kann die Funktion auf folgende Größen zurückgeführt werden :

$$S = S (Z, T, W),$$

wobei Z die Staatsausgaben, T die Steuereinnahmen und W die Ideologie der Partei darstellen.

Wird die Annahme gemacht, daß die weltanschauliche Richtung der Partei konstant bleibt, so bedeutet das : Unabhängig von der Höhe und Struktur der Staatsausgaben (und Steuereinnahmen) hat die Partei wegen ihrer weltanschaulichen Richtung eine bestimmte Stimmenzahl zu erwarten, die wir mit dem Symbol W_k ($= W$ konstant) bezeichnen wollen. Die Stimmenzahl ändert sich nur mit Änderungen der quantitativ meßbaren Ausgaben und Einnahmen, die von der Partei den Wählern vorgeschlagen werden. Solange W_k nicht allein schon ausreicht, die Mehrheit zu garantieren, was wir als nicht realistisch annehmen wollen, ist es für die Untersuchung zunächst völlig unwichtig, ob W_k einen Wert größer als null oder gleich null hat. Damit hätte nach unseren Annahmen die Funktion folgendes Aussehen :

$$S = S (Z, T) + W_k.$$

Das Ziel der Partei ist, S zu maximieren. S ist mit Z positiv, mit T dagegen negativ korreliert, d. h. mit wachsendem Z nimmt auch S zu, mit wachsendem T sinkt S .

Das Maximum an Stimmen läßt sich aus der Funktion bestimmen. Wir bilden das totale Differential

$$dS = \frac{\partial S}{\partial Z} \cdot dZ - \frac{\partial S}{\partial T} \cdot dT \stackrel{!}{=} 0$$

Der Ausdruck $\frac{\partial S}{\partial Z} \cdot dZ$ bezeichnet den Grenzstimmengewinn bei einer positiven Veränderung der Staatsausgaben, der Ausdruck $\frac{\partial S}{\partial T} \cdot dT$ den Grenzstimmenverlust bei einer Erhöhung der Steuern. Das Maximum an Stimmen ist dann erreicht, wenn

$$\frac{\partial S}{\partial Z} \cdot dZ = \frac{\partial S}{\partial T} \cdot dT,$$

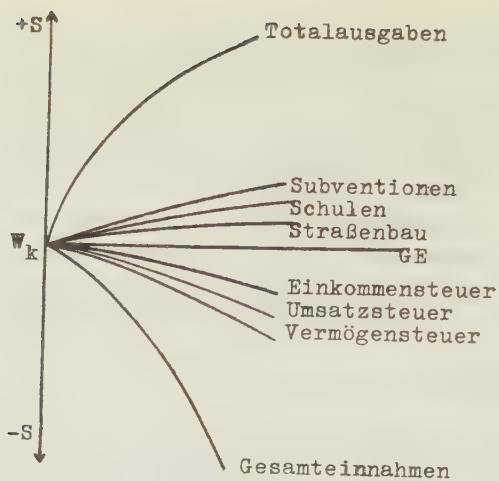
wenn also der Grenzstimmengewinn gleich dem Grenzstimmenverlust ist (1).

Dieses Ergebnis wollen wir durch eine graphische Darstellung, die Häuser (2) zu verdanken ist, veranschaulichen. In einem Koordinatensystem, dessen I. und II. Quadrant relevant sind, tragen wir entlang der horizontalen Achse die Ausgaben bzw. Steuern in Geldeinheiten ab, entlang der vertikalen Achse in positiver Richtung die Stimmenzahl, die zu gewinnen ist, in negativer Richtung die Stimmenzahl, die zu verlieren ist, jene in Abhängigkeit von den Ausgaben, letztere in Abhängigkeit von den Steuern. Dabei können wir gleichzeitig die Ausgaben- und Steuerstruktur in die Darstellung einbeziehen. Wir gehen von $W_k > 0$ aus, setzen es aber, da der Wert eine Konstante ist, als Nullpunkt fest (Figur 8).

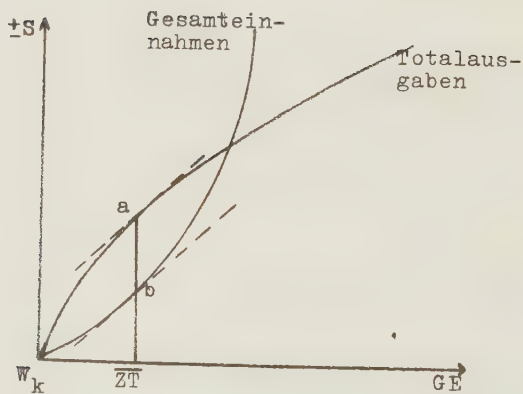
Die Kurven der Totalausgaben und der Gesamtbesteuerung sind als die absolute Grenze der Ausgabenstätigkeit bzw. Einnahmenbeschaffung einer Partei anzusehen. Beide Kurven sind die Orte der Optima von Ausgaben und Besteuerung. Bringen wir diese Kurven in einen Quadranten des Koordinatensystems durch einfaches Umklappen des II. Quadranten um die horizontale Achse, so können wir durch Subtraktion der Werte der Einnahmenkurve von denen der Ausgabenkurve die wirklich erreichbare Stimmenzahl über das bereits bestehende W_k hinaus ermitteln (Figur 9).

(1) Da es sich hierbei um das Ergebnis einer Grenzbetrachtung handelt, wird es von der Möglichkeit, statt Zwangsabgaben (Steuern) teilweise freiwillige Anleihen zur Deckung der Ausgaben heranzuziehen, nicht berührt. Die Anleihenbegebung führt, soweit nicht Steuermittel zur Verzinsung und Tilgung benötigt werden (ein Fall, der insoweit wieder in die obige Betrachtung fällt), zu keinem Stimmenverlust. Wenn überhaupt ein Stimmengewinn durch die mit Hilfe von Anleihen finanzierten Ausgaben erreicht werden kann, so wird doch nicht, um es an der Graphik auf S. 90 (Figur 8) zu verdeutlichen, die Gestalt der Kurve der Totalausgaben verändert; damit ändert sich auch an den Grenzwerten von Stimmengewinn- und Stimmverlustkurve nichts (Figur 10, S. 91) Ganz anders ausgedrückt: Gemäß den gemachten Annahmen kann keine Partei durch Begebung freiwilliger Anleihen einen Stimmengewinn verbuchen, weil dieselbe Maßnahme auch den anderen Parteien zur Verfügung stünde und sie das selbstverständlich in gleicher Weise auszunutzen trachteten. Vgl. zu diesem Argument die Ausführung auf S. 91 ff.

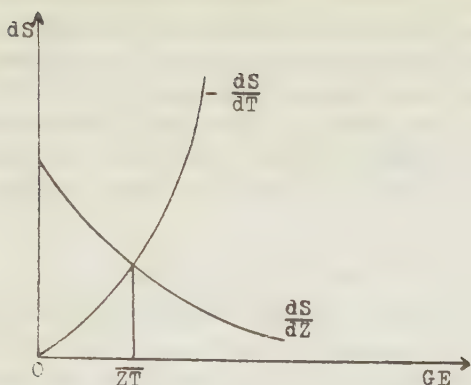
(2) Häuser, Karl: Ansätze ..., a. a. O.



Figur 8



Figur 9



Figur 10

Bei ZT wäre der Betrag an Staatsausgaben (und Steuern) erreicht, bei dessen Durchführungsversprechen die Partei ihr potentielles Stimmenmaximum erreicht. Zeichnen wir in einem Koordinatensystem die Grenzstimmenkurven ein, so wäre das Stimmenmaximum beim Schnittpunkt der Grenzgewinn- und der Grenzverlustkurve der Stimmen gegeben (Figur 10).

In den Punkten a und b der Figur 9 sind die Tangenten an die beiden Kurven Parallel, d. h. die Werte der Grenzstimmen sind gleich, was durch die Werte in Figur 10 noch einmal bestätigt wird, da ZT in beiden Figuren identisch ist (1).

Die Annahme, daß jede Partei zu einer qualitativ gleichen Durchführung der Ausgaben in der Lage ist, ist in den Ausführungen Hardings (2) implizit enthalten. Harding spricht zwar in der Hauptsache von den Maßnahmen der Regierungspartei mit dem Ziel der Stimmenmaximierung, aber aus seinen Ausführungen läßt sich nicht entnehmen, warum andere Parteien nicht durch die gleichen Maßnahmen (bzw. die Versprechungen, die gleichen Maßnahmen durchzuführen) dieselben Stimmen erhalten könnten. Hier liegt eine lo-

(1) Die Interpretation Häusers weicht von der Darstellung Hardings insofern ab, als Harding zur Lösung seines Modells Indifferenzkurven benutzt. Das Häusersche Modell entspricht jedoch besser den gemachten Annahmen.

(2) Harding, Fred O.: a. a. O., insbes. S. 82 ff.

gische Lücke vor, die für seine Theorie der Bestimmung der Staatstätigkeit schwerwiegende Folgen hat. Blieben wir bei unserer Annahme der qualitativ gleichen Durchführung von Aufgaben durch alle Parteien bei gleichhohem Beitrag der verausgabten Mittel, dann folgte aus dem Modell unmittelbar, daß jede Partei dasselbe Stimmenmaximum realisieren könnte, da dieselben Werte der Bestimmungskurven für jede Partei gelten. Die Formel für die günstigste Stimmenzahl für die Partei i lautet nach den bisherigen Annahmen :

$$S_{i \max} = W_{k_i} + dS_{\max},$$

wobei $dS_{\max}$ für alle Parteien den gleichen Wert hätte. Die logische Folge wäre, daß jede Partei bestrebt sein muß, einmal durch dieselben Ausgabenversprechungen wie alle anderen Parteien den Wert $dS_{\max}$ zu erreichen, andererseits aber, und das wird für die Partei viel wichtiger sein, W nicht konstant zu halten, sondern solange zu ändern, bis $W + dS_{\max}$ die erforderliche Mehrheit ergeben. D. h. daß jede Partei die funktionale Abhängigkeit des Wertes S von W ermitteln muß, denn da für jede Partei $dS_{\max}$ mit dem gleichen Ausgaben- und Einnahmenprogramm zu erreichen wäre, würden sich die Parteien nur in den Stimmenzahlen W_{k_i} ($i = \text{Partei A, B, C, ..., N}$)

unterscheiden. Natürlich können nicht alle Parteien den Wert $dS_{\max}$ realisieren, der ja gleichzeitig der Differenz zwischen allen abgegebenen Stimmen und den auf die Parteien auf Grund ihrer weltanschaulichen Richtungen entfallenden Stimmen entspricht, also :

$$\sum S - \sum W_{k_i} \quad (i = A, B, C, \dots, N).$$

Jede Partei kann demnach in Wirklichkeit nur einen Teil dieser Stimmen erhalten. Hier liegt die Schwierigkeit, die durch die Annahme qualitativ gleicher Durchführung von Aufgaben entsteht. Die weltanschaulich indifferenten Wähler können nicht entscheiden, welcher Partei sie ihre Stimme geben sollen, wenn sie nicht zusätzliche Beurteilungskriterien erhalten. Und diese Kriterien können, will man den Wählern einigermaßen rationales Verhalten unterstellen, nur aus der jeweiligen "Ideologie" einer Partei abgeleitet werden.

Die Annahme, daß die Werte $dS_{\max_i}$ ($i = A, B, C, \dots, N$) gleich wären, ist völlig unrealistisch, selbst wenn tatsächlich alle Parteien mit denselben Mitteln qualitativ gleiche Ausgabentätigkeit leisteten; die politisch indifferenten Wähler müßten ihre Stimmen nach einem Zufallsprinzip mit gleichen Wahrscheinlichkeiten $\frac{1}{n}$ ($n = \text{Zahl der Parteien}$) auf die Parteien verteilen.

Letzteres ist aber eine völlig unhaltbare Annahme. Schon aus diesem Grund (neben zahlreichen anderen, hier nicht aufgeführten) läßt sich folgern, daß in der Realität der "Ideologie" der Parteien die größte Bedeutung zukommt, eine These, die durch die Ausführungen Downs' bestätigt wird (1). Mit aller Deutlichkeit muß aus diesen Ausführungen die Schlußfolgerung gezogen werden, daß der Wert $ds_{\max, i}$ von der politischen Richtung der Partei i abhängig ist.

In der Form der Kurven drückt sich also eine für jede Partei nach anderen Kriterien vorgenommene qualitative Bewertung aus, so daß für alle Parteien die Kurven anders aussehen. Diese Tatsache ist aus folgendem Grund äußerst wichtig :

Durch Anpassung der qualitativen Merkmale (Weltanschauung, wirtschafts-politische Richtung usw.) an die Vorstellungen der Wähler läßt sich der Wert W_k steigern, der damit keinesfalls mehr als Konstante angesehen werden kann. Damit läßt sich auch eine Verbesserung der Form von optimaler Ausgaben- und Besteuerungskurve erreichen. Das aber bedeutet, daß der ideologischen Richtung einer Partei doppelte und den Staatsausgaben und -einnahmen solange sekundäre Bedeutung zukommt, wie die ideologischen Vorstellungen stark differieren. Sind letztere nur in Nuancen verschieden, der Plafond an Stimmen für alle Parteien etwa gleich, dann allerdings könnte der Betonung von qualitativen und quantitativen Unterschieden in der Ausgaben-tätigkeit erhöhte Bedeutung zukommen, nur müßten aus den oben (S. 92) dargelegten Gründen die quantitativen Unterschiede bald verschwinden. Der Kampf um die Gunst der Wähler kann zwar auf die Ebene der Staatsausgaben (und -einnahmen) verschoben werden, muß aber weiterhin mit ideologischen Argumenten durchgeführt werden.

Daraus folgt, daß die ideologische Richtung einer Partei ausschlaggebend für das Erreichen der Mehrheit oder das Verbleiben in der Minderheit ist, so daß die Parteien beim Werben um Wählerstimmen ihr Hauptaugenmerk auf die qualitativen Argumente richten müssen. Somit wird die Frage nach der Bestimmung der öffentlichen Ausgaben zu einem politisch-ideologischen Problem; daraus wiederum ergibt sich die Frage, was dann noch das rationale Verhalten einer Partei mit dem staatswirtschaftlichen Rationalprinzip gemein hat.

(1) Downs, Anthony : a.a.O., Kap. 7 und 8.

II. Stimmenmaximierungskalkül und staatswirtschaftliches Rationalprinzip

Hat eine Partei deshalb die Mehrheit erlangt, weil ihr Programm den Vorstellungen der meisten Wähler über die Verwirklichung des Zieles der Wohlfahrtsmaximierung entspricht, dann könnten ihre Entscheidungen unter bestimmten Voraussetzungen als einem staatswirtschaftlichen Rationalprinzip folgend angesehen werden, und wir hätten eine Lösung unseres Problems, nämlich einer weitgehend allgemeingültigen, eindeutigen Bestimmung der Staatsausgaben, gefunden.

Stellen wir die ernststen Bedenken gegen eine Annahme, daß die tatsächlich außerordentlich heterogen zusammengesetzte Wählerschaft einer Partei eine relativ homogene Vorstellung vom Wohlfahrtsmaximum besitzt, zurück, so können wir konkret folgende Frage aufwerfen :

Sind Höhe und Struktur der von der Regierungspartei bestimmten Staatsausgaben rational im Hinblick auf eine optimale Wohlfahrtssituation ?

Gehen wir davon aus, daß eine Partei auf Grund ihrer ideologischen Richtung und ihres Programms die zur Regierung erforderliche Mehrheit zu erlangen in der Lage ist, daß sie also über ausreichend viele potentielle Wähler verfügt. Wie kommt eine Mehrheit zustande ? Mehrere Fälle sind denkbar :

1. Die Partei verfügt über ein W_k , das schon allein die Mehrheit der Wählerstimmen darstellt. (Zwar gingen wir davon aus, daß die Partei Stimmenmaximierung anstrebt, aber da eine Partei nie weiß, wann ihre Stimmenzahl wirklich am größten ist, es sei denn in dem Fall, in dem sie alle Stimmen auf sich vereinigt, müssen alle Bestrebungen auf das Ziel gerichtet sein, eine sichere Mehrheit zu gewinnen.) Die Partei hat keinen Grund, durch Manipulationen der Staatsausgaben Stimmengewinne anzustreben. Ideologische Richtung und Gestaltung der Staatsausgaben sind interdependent, die Staatsausgaben sind jedoch von der "Ideologie" wesentlich stärker abhängig, als es umgekehrt der Fall ist. Hat die Partei ihre mehr oder weniger spezifische Vorstellung von dem Maximum der Volkswohlfahrt detailliert bekannt gegeben und geht man davon aus, daß die Wähler, die mit ihren Stimmen der Partei zur Regierung verhelfen, diese Vorstellung akzeptieren und mit ihr völlig einig gehen, so kann man annehmen, daß die Partei bei Erfüllung ihres Programms eine weitgehende Annäherung an das Wohlfahrtsmaximum erreicht. Die Staatsausgaben werden, da sie im Hinblick auf das Ziel der Erreichung der Mehrheit keinen ausschlaggebenden Einfluß haben, so getätigt, daß sie zur Verwirklichung der optimalen Situation beitragen, dieser also adäquat sind. Die Annäherung an die optimale Situation wird desto größer sein, je differenzierter und detaillierter das Parteiprogramm ist, das von

der Mehrheit der Wähler akzeptiert wird. Ist dagegen das Parteiprogramm sehr vage gehalten, was in der Realität nur allzu häufig zu beobachten ist, so kann mit größter Wahrscheinlichkeit von einer Annäherung nicht mehr gesprochen werden.

2. Eine Partei bedarf zur Erreichung der Mehrheit der Manipulation der Staatsausgaben mit dem Ziel, daß Höhe und Struktur der Ausgaben im Verein mit der ideologischen Richtung den Vorstellungen der Mehrzahl der Wähler von einem sozialen Wohlfahrtsmaximum entsprechen. Dieser Fall ist realistisch nur denkbar, wenn die Wähler über die "Richtigkeit" der von dieser Partei getroffenen Entscheidungen bestimmte Ideen haben. Besitzen diese subjektiv begründeten Ideen eine gewisse allgemeine Gültigkeit, so ist auch in diesem Fall eine Annäherung an die optimale Wohlfahrtssituation denkbar. Die Annäherung wird umso größer sein, je größer die Mehrheit und je mehr von der Allgemeinheit die Kriterien anerkannt sind, die die Rationalität der Parteimaßnahmen kennzeichnen. Da, wie bisher gezeigt wurde, solche Kriterien noch nicht existieren, scheint solange auch für diesen Fall eine echte Annäherung höchst unwahrscheinlich zu sein.

3. Geht man von der politischen Wirklichkeit aus, so bauen beide eben entwickelten Thesen auf unrealistischen Annahmen auf. Zahlreiche Faktoren werden in der Praxis das Zustandekommen solch idealer Fälle verhindern. Die Realität ist die, daß eine Partei dauernd im Kampf mit anderen Parteien um die Gunst der Wähler liegt, vielleicht nur in Nuancen der ideologischen Richtung von den Konkurrenzparteien verschieden. Der parteipolitisch richtigen Entscheidung über Höhe und Struktur der Staatsausgaben kommt jetzt erhöhte Bedeutung zu. Auch wenn wir von der Möglichkeit absehen, daß die Partei, mit dem ausschließlichen Ziel der Stimmenmaximierung vor Augen, sogenannte Wahlgeschenke verteilt, und annehmen, die Partei wolle ihre Vorstellungen von dem Besten für das Gemeinwohl verwirklichen, so werden doch Konflikte zwischen dem einen und dem anderen Ziel entstehen müssen, wenn Interessentengruppen einen gewissen Einfluß auf die Politik der Parteien auszuüben vermögen. Für die Partei, die die Mehrheit zu erreichen wünscht, ergibt sich die Forderung, keine unpopulären Maßnahmen (besonders auf dem Gebiet der Staatseinnahmen und -ausgaben) zu ergreifen. Sind die Maßnahmen im großen und ganzen populär, so steht den Entscheidungen vom parteipolitischen Standpunkt aus kein vernünftiger Einwand entgegen, die Partei kann die Mehrheit erreichen. Finden die Maßnahmen jedoch nicht die Zustimmung der Mehrzahl der Wähler, so muß die Parteipropaganda danach trachten, im Wählerbewußtsein Zustimmung, zumindest aber Neutralität zu erzeugen. Gelingt das nicht, so müssen die fraglichen Maßnahmen unterlassen oder aber durch in der Wirkung entgegenge-

setzte Maßnahmen kompensiert bzw. überkompensiert werden. Einen Konflikt zwischen dem Parteienziel und dem Ziel der Wohlfahrtsmaximierung wird es in der Realität immer geben. Die Interessentengruppen besitzen in der Demokratie ausreichenden Einfluß, um geplante Parteientscheidungen, denen anerkannte Vorstellungen vom Gemeinwohl zugrundelagen, in dieser oder jener Art zu ihren Gunsten zu modifizieren und damit u. U. eine vom Wohlfahrtsmaximum entferntere Situation zu schaffen.

Eine Partei wird bei einem Konflikt deshalb ihrem politischen Ziel den Vorrang geben können, weil keine ausreichenden Kriterien für das Wohlfahrtsmaximum vorhanden sind und somit das Ausmaß, in dem das Gemeinwohl durch Bevorzugung einer Gruppe geschmälert wird, den Staatsbürgern, besonders häufig aber den nicht bevorzugten Gruppen, unbekannt ist. Es wird daher im Endergebnis keine von einer Partei willentlich unternommenen unpopulären Entscheidungen geben, es sei denn, daß die Partei Unvorhersehbares nicht einkalkuliert oder ihre Propagandawirksamkeit überschätzt hat oder kompensierende Maßnahmen gleichzeitig bzw. rechtzeitig vor der nächsten Wahl ergriffen werden können (1). In diesem Fall wird die Partei den Kampf um die Wählerstimmen mit direkter Wahrnehmung krasser Gruppeninteressen aufnehmen und auch gegen etwa vorhandene Kriterien für die Wohlfahrtssteigerung verstoßen, wenn sie dies für erforderlich hält. Der Grund hierfür liegt im Charakter der Parteien, die alle einen Anspruch auf absolutes politisches Verantwortungsbewußtsein erheben und (natürlich unausgesprochen) annehmen, daß selbst die eigenen Maßnahmen, die offenkundig das Gemeinwohl nicht fördern (etwa gewisse Formen von Wahlgeschenken), die gesellschaftliche Wohlfahrt weniger einschränken, als es durch die Machtübernahme durch eine andere Partei der Fall wäre. Hinzu kommt die moderne Form des Berufspolitikers, die dem persönlichen Machtstreben und dem Machtanspruch der Parteien noch mehr Vorschub leistet, als das bei Volksvertretern in den Anfängen der Demokratien der Fall war (2).

Als Ergebnis dieser Betrachtungen kann im Hinblick auf die politische Realität die These aufgestellt werden, daß das Stimmenmaximierungskalkül der Parteien mit einem irgendwie gearteten staatswirtschaftlichen Ra-

-
- (1) Gegen eine so prononcierte Behauptung würde sich Colm strikt wenden. U. E. idealisiert er aber die Realität bei seinen Stellungnahmen gegen diese, in anderer Form auch von Downs vertretene Meinung. S. Colm, Gerhard : In Defense . . . , a. a. O.
 - (2) Vgl. zum Problem des Berufspolitikers Weber, Max : Politik als Beruf, München-Leipzig 1919; Schumpeter, Joseph A. : a. a. O. , S. 452 ff. ; Harding, Fred O. : a. a. O. , S. 46 f.

tionalprinzip in keiner Weise zu harmonisieren braucht oder gar mit ihm identisch ist. Auch bei den beiden ersten der drei hier betrachteten Möglichkeiten könnte man eine Harmonie nur dann als gegeben ansehen, wenn man sich bei der Suche nach einem staatswirtschaftlichen Rationalprinzip mit der Tatsache begnügt, daß die Übereinstimmung der Parteiziele mit den Vorstellungen der Mehrheit der Wähler zu einer Wohlfahrtssituation führt, die von weniger Individuen abgelehnt als akzeptiert wird. Ein solches Sich-Bescheiden mag den Erfordernissen des Alltags politischer Kompromisse (selbst in so unrealistischen Fällen) entsprechen, befriedigen kann es nicht.

Das Stimmenmaximierungskalkül der Parteien führt also günstigstenfalls (und zwar bei Bestehen einer scharfen Konkurrenz der Parteien) zu einem politisch akzeptablen Konzept der Bestimmung der öffentlichen Ausgaben, wenn die Minderheitsparteien eifersüchtig darüber wachen, daß die Regierungspartei die Staatsausgaben den wenigen objektiven oder allgemeingültig-subjektiven Kriterien entsprechend tätigt, aber Wahlgeschenke wird auch ein solches Überwachen nicht verhindern können. Außerdem sind einige Bedingungen nicht gegeben, die die notwendige politische Auswirkung einer richtigen Überwachung garantieren würden :

1. Der Kampf der Parteien wird meistens auf anderen Gebieten ausgetragen als auf dem der Staatsausgaben.
2. Das allgemeine öffentliche Interesse ist im günstigsten Fall auf die Höhe und einzelne spektakuläre Kategorien, nicht aber auf die gesamte Struktur der Staatsausgaben gerichtet (ein Umstand, der rationale Entscheidungen der Regierungspartei umso dringlicher macht).
3. Bei weitgehend nivellierten ideologischen Differenzen der Parteien (besonders in Zwei- und Dreiparteiensystemen) sind häufig die Vorschläge der Parteien im Hinblick auf die Staatsausgaben nicht mehr sehr unterschiedlich, d. h. die Parteien, die nicht an der Regierung sind, geben ebenso Bereitschaft zu "Wahlgeschenken" und anderen weniger "rationalen" Entscheidungen zu erkennen wie die Regierungspartei(en). Gerade dieser letzte Punkt weist mit allem Nachdruck darauf hin, wie notwendig Rationalkriterien auf dem Gebiet der Ausgaben- (und Einnahmen-) Gestaltung sind.

Durch die Einflußnahme der Interessentengruppen auf die Bestimmung der öffentlichen Ausgaben wird die mögliche Annäherung an das Ziel der Wohlfahrtsmaximierung umso geringer, je größer der Spielraum ist, den Verfassung, Gesetze und politische Praxis der Wirksamkeit von Interessentengruppen gewähren. Nur dann wäre der Einfluß neutral, wenn Interessenmächte und Interessengegenmächte sich gegenseitig ausglich, aber ein so voll-

kommener Ausgleich, wie er zur Neutralität nötig wäre, ist undenkbar. Außerdem müßte jeder Staatsbürger einer Interessentengruppe angehören, sollten nicht doch Nachteile für mehr oder weniger Individuen entstehen.

Aus diesen Ausführungen läßt sich folgern, daß das Stimmenmaximierungskalkül zwar vom politischen Standpunkt aus weitgehend vernünftige Ausgabenentscheide begünstigen kann (nicht muß), daß es aber vom theoretisch-idealen Gesichtspunkt her in keiner Weise ein staatswirtschaftliches Rationalprinzip, und bestände es auch nur in einigen Ausgabenbereichen, ersetzen kann. Wird die politische Forderung der Kontrolle von seiten der Staatsbürger erhoben (und von dieser tatsächlich bestehenden Forderung gingen unsere Erörterungen aus), dann ist das "Stimmenmaximum", besser : die erreichte Mehrheit einer Partei als Rationalkriterium für eine solche Kontrolle gänzlich ungeeignet.

Die Suche nach allgemeingültigen Optimumkriterien ist soweit als erfolglos zu betrachten. Daher entsteht aus einer gewissen Resignation heraus die Hoffnung, daß über den Wahlmechanismus eine verspätete Kontrolle bzw. Reorganisation durch Wahl einer neuen Partei erfolgt. Diese Hoffnung muß, was die Entwicklung zu einem rationalen oder wenigstens allgemein anerkannten Ausgabensystem betrifft, aus den dargelegten Gründen bitter enttäuscht werden.

Solange es nicht gelingt, politisch relevante und durchsetzbare allgemeingültige Optimumkriterien zu finden, solange werden sämtliche Unzulänglichkeiten des Systems der Parteiendemokratie als vielleicht das kleinste Übel unter allen anderen Staatsformen hingenommen werden müssen.

Ansätze zu einer positiven Lösung des Problems der optimalen Ausgaben- gestaltung

I. Die Ermittlung spezieller Rationalkriterien

Die Frage, mit Hilfe welcher Kriterien der Staatsbürger überprüfen kann, ob die von ihm an den Staat abgeführten Steuerbeträge optimal eingesetzt werden, ist bisher unbeantwortet geblieben. Die Hinernisse ideologischer oder pragmatischer Art, die sich vor einer befriedigenden praktikablen Lösung aufbauen, scheinen unüberwindlich zu sein. Damit ist aber ein Grund mehr dafür gegeben, daß auf die Frage, ob ein staatswirtschaftliches Rationalprinzip existiert oder entwickelt werden kann, eine exakte Antwort erfolgen muß, auch wenn sie negativ ausfallen sollte.

Wenn es eine Wohlfahrtsfunktion gäbe und sich aus ihr oder aber aus anderen allgemeingültigen Maximen Optimumkriterien für ihre Maximierung ableiten ließen, dann wäre ein selbständiges staatswirtschaftliches Rationalprinzip überflüssig bzw. es wäre mit den Optimumkriterien identisch. Da keine Wohlfahrtsfunktion existiert, da noch nicht einmal über ihr ungefähres Aussehen irgendwelche Annahmen bestehen, muß mit aller Deutlichkeit betont werden, daß alle Theoreme über Optimumkriterien oder rationale Verhaltensmaximen, die mehr oder minder auf dieser Annahme aufbauen, Spekulationen darstellen und für absehbare Zeit von keinerlei praktisch-politischer Relevanz sein können. Wir sind daher gezwungen, diese Annahme als völlig unrealistisch fallenzulassen. Damit ist auch die Frage, ob aus der Wohlfahrtsfunktion das staatswirtschaftliche Rationalprinzip abzuleiten ist, entschieden zu verneinen.

Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten dafür, wie ein staatswirtschaftliches Rationalprinzip beschaffen sein kann :

Erstens kann es analog zu dem Rationalprinzip der privaten Haushalte mit der in der Theorie üblichen Formulierung kurz als Forderung nach Nutzenmaximierung interpretiert werden. Zwei Probleme bedürften dann der praktischen Lösung : die Definition des kollektiven Nutzens und die Ermittlung von Maximierungskriterien. Ist das erste Problem gelöst, so könnte die verbesserte Grenznutzentheorie zur Lösung des zweiten herangezogen werden. Aber die Theorie hat das eine Problem umgangen und nur das zweite bis zu einer gewissen Grenze, die durch die Unmöglichkeit interpersoneller Nut-

zenvergleiche gezogen wird, allgemeingültig zu lösen vermocht. Außerdem würden die Schwierigkeiten der Aggregation selbst dann eine Lösung des Problems für den staatlichen Sektor verhindern, wenn die Hindernisse für die Nutzenmaximierung im individuellen Bereich beseitigt sind. Die Forderung also, daß die Verwendung der öffentlichen Mittel zu einem kollektiven Nutzenmaximum zu führen habe, ist unter diesen Aspekten unsinnig.

Zweitens, und das folgt unmittelbar aus der Ablehnung der ersten Alternativlösung, könnte der Versuch unternommen werden, das staatswirtschaftliche Rationalprinzip nicht auf ein einziges Basiskriterium, nämlich einheitlichen Nutzen, zu beziehen, sondern als die Forderung zu akzeptieren, für jede einzelne Kategorie staatlicher Tätigkeit spezielle rationale Entscheidungskriterien zu ermitteln und anzuwenden. Das bedeutet, daß man sich der Bedeutung der Heterogenität der öffentlichen Ausgabenbereiche für die Theorie bewußt werden muß und spezielle Kriterien für den kollektiven Nutzen der Ausgaben jeder einzelnen Kategorie zu suchen hat.

Den ersten Schritt zur Lösung stellt somit der Versuch dar, die öffentlichen Ausgaben in ihre homogenen Bestandteile aufzugliedern. In der Übersicht auf S. 101 wird ein solcher Versuch unternommen, wobei die immer noch recht heterogenen einzelnen Aufgabenbereiche nach folgenden Gesichtspunkten klassifiziert worden sind: Von links nach rechts nimmt der Einfluß normativer Elemente bei der Entscheidung über diese Ausgaben zu; damit steigen die Schwierigkeiten rationaler Bestimmung, je weiter rechts eine Position in die Tabelle eingegliedert ist. Je größer der Einfluß objektiv ökonomischer Argumente auf die Entscheidungen über die Ausgaben für "Außenwirtschaftspolitik", "Exportsubventionen", "Subsidien" und "Allgemeine u. spezielle Subventionen" ist, um so mehr kann man diese Positionen aus dem rein politisch determinierten Bereich, in der Tabelle also nach links rücken. Bei der vorliegenden Aufstellung wurde von der Annahme ausgegangen, daß der politische Einfluß auf diese Gruppe von Entscheidungen stark überwiegt.

Für eine Bestimmung der Staatsausgaben, die einer weitgehend allgemein als optimal anerkannten Situation entspräche, scheint sich folgender theoretischer Weg anzubieten, bei dem allerdings, insbesondere was Punkt 1. anbetrifft, die Wirklichkeitsnähe dem Wunsch nach Allgemeingültigkeit wieder Tribut zollen muß:

1. Bestimmung des Anteils der öffentlichen Hand am Sozialprodukt (Höhe der Ausgaben, die in der Hauptsache mit Hilfe von Steuern zu decken sind) durch Stimmenabgabe ("voting"), wobei das erforderliche Mehrheits-

verhältnis sowie die Abstimmungsmethode durch politische Entscheidung bestimmt werden müssen.

2. Bestimmung der Ausgabenstruktur auf Grund von einzelnen Rationalkriterien für jedes Aufgabengebiet. Dabei ist es wesentlich zu beachten, daß die Kriterien für rationales Verhalten möglichst dem ökonomischen Bereich entstammen, also in der Hauptsache auf Rentabilitätsmaximierung gerichtet sein sollen. Nur dort, wo keine ökonomische Rentabilität, worunter auch Umweltsrentabilität zu verstehen ist, errechnet werden kann, müssen andere Gesichtspunkte Berücksichtigung finden, jedoch sollten ökonomische Argumente zusätzlich beachtet werden können. Diese Forderungen gehen von der Erkenntnis aus, daß die öffentlichen Ausgaben politisch determiniert sind und es nur noch um die Frage gehen kann, ob und wie ökonomische oder andere Kriterien überhaupt als Kontrollmaßstab für politische Entscheidungen zu dienen vermögen. Mit anderen Worten : Wir erkennen die Tatsache an, daß die politische Entscheidung generell nicht von ökonomischen Kriterien beeinflußt zu werden braucht, ja daß sie sogar häufig von irrationalen Vorstellungen ausgeht, fordern aber immer noch eine Überprüfung solcher Entscheidungen mit Hilfe von Rationalkriterien.

Die im folgenden vorgeschlagenen Optimierungskriterien bieten in der globalen Form, in der sie wiedergegeben werden, lediglich Anhaltspunkte dafür, auf welchen Gebieten die in der Praxis anzuwendenden speziellen Kriterien von Experten zu suchen und zu entwickeln sind. Daß zur Entwicklung dieser praktikablen Rationalkriterien jahrelange Forschung auf zahllosen Spezialgebieten notwendig sein wird, bedarf keiner ausführlichen Darlegung. Auf folgenden Gebieten sind für die einzelnen genannten staatlichen Ausgabenbereiche Optimierungskriterien zu ermitteln :

- a. Unternehmen mit privatwirtschaftlichem Charakter : Gewinnmaximierung (1).
- b. Gemeinwirtschaftliche Unternehmen mit gemeinnützigem Charakter : Ertragsmaximierung. (Kosten-Ertrag-Rechnung mit Berücksichtigung des volkswirtschaftlichen Nutzens durch eine geeignete Meßzahl, etwa Umweltsrentabilität, deflationierte volkswirtschaftliche Erträge in Form von Zuwächsen des Volkseinkommens.)
- c. Erziehung, Wissenschaft und Forschung : Maximierung der Umweltsrentabilität. Für ein hoch entwickeltes Industrieland : Förderung jeg-

(1) Über die spezifischen Probleme des rein ökonomischen Rationalprinzips im Fall der staatlichen Investitionen s. den Exkurs von S. 64-70.

licher Erziehung von der Grund- bis zur Spitzenausbildung mit Mitteln, deren Höhe den Gleichschritt mit Ländern vergleichbarer wirtschaftlicher und kultureller Entwicklung (bzw. Halten einer Spitzenposition bzw. Aufholen von Rückständen) garantiert. Kriterien hierfür sind wohl schwierig, aber nicht unmöglich zu finden.

- d. Gesundheit und Sport : Maximierung der Umwegsrentabilität. Hier gilt das unter c. Ausgeführte entsprechend. Auch hier sind allgemeingültige Kriterien äußerst schwierig, aber nicht unmöglich zu finden.
- e. Straßenbau und ähnliche Investitionen (1) : Ertragsmaximierung durch Kosten-Ertrag-Rechnung. Erträge können nach verschiedenen Methoden errechnet werden; sie sind nicht immer in Geld auszudrücken, aber gerade beim Straßenbau sind Ansätze zur Ertragsberechnung (Rentabilitätsberechnung) entwickelt worden (2).
- f. Subventionen, Landwirtschafts- und Mittelstandspolitik : Maximierung der Umwegsrentabilität für die betreffenden Sektoren und für die Volkswirtschaft. Wesentlich ist hier, daß Subventionen nicht ausschließlich politisch, sondern ökonomisch (-politisch) sein, also ausdrücklich den Stempel strenger Befristung tragen sollen. Kriterien hierfür sind schwierig, aber nicht unmöglich zu entwickeln.
- g. Alle anderen Aufgabenbereiche sind fast ausschließlich politisch determiniert und entziehen sich einer rationalen Analyse weitgehend. Aber auch hier sind Ansätze zur Bestimmung einer optimalen Verwendung der bereitgestellten oder -zustellenden Mittel denkbar, wie das Beispiel des US-amerikanischen Verteidigungssektors zeigt. Weiterhin ist die Möglichkeit nicht undenkbar, daß für den Bereich politischer Handlungsträger (Legislative, Exekutive, Staatsoberhaupt) bestimmte Kriterien zu finden sind, die eine vollständige Irrationalität der Ausgabentätigkeit verhindern. Doch wird hier und in den Bereichen der Fürsorge, der Kriegsopferversorgung und jeder sonstigen Einkommensumverteilung das irrationale Element bei den Entscheidungen überwiegen.
- h. Für die Verwaltung, die wir aus dieser Betrachtung weiter ausklammern wollen, gilt, wie bereits gezeigt, das Sparsamkeitsprinzip (3).

(1) Dämme und Deiche, Wasserstraßen, Forste, Wohnungsbau usw.

(2) Vgl. hierzu Jürgensen, Harald : a. a. O.

(3) Zu den mit diesem Prinzip zusammenhängenden Probleme wird auf den Exkurs von S. 64- 67 und die dort genannte Literatur verwiesen.

Ein Bereich staatlicher Ausgabentätigkeit, der in seinem Umfang vorwiegend durch irrationale Argumente bestimmt wird, wird unvermeidbar sein. Ihn durch Ausschöpfung jeder Möglichkeit der Ermittlung von Rationalkriterien weitestgehend unbedeutend zu halten, müßte Ziel einer verantwortungsbewußten Regierung sein. Vom Staatsbürger aus gesehen besteht dann nämlich doch die berechtigte Hoffnung, daß die Entscheidungen in diesem irrational bestimmten Bereich die Zustimmung der Mehrheit der Wähler finden und somit eine nachherige Kontrolle der Regierungstätigkeit auf diesem Gebiet durch die nächste Wahl erfolgt.

Dies wäre ein denkbarer Idealzustand bei der Bestimmung der öffentlichen Ausgaben in einer Parteiendemokratie : Bestimmung des Staatsanteils durch die Individuen, Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Bereiche mit Hilfe von Rationalkriterien, soweit solche vorhanden sind. Dauernde und weitgehende Verstöße gegen vorhandene Kriterien sollten durch Abwahl der Regierungspartei zu ahnden sein. Die auf Grund normativer Vorstellungen bestimmten Ausgaben entsprechen in ihrer Höhe den Vorstellungen der Wählermehrheit, also praktisch den Gerechtigkeitsvorstellungen und der Staatsauffassung der Mehrzahl der Individuen. Eine wesentliche Voraussetzung für einen solchen Idealzustand wäre, daß die von den Staatsbürgern vorher bestimmte Höhe der Gesamtausgaben (wobei durch vorangehende Information über die Bedeutung staatlicher Tätigkeit die Entscheidung natürlich beeinflußt werden kann) ausreicht, um alle auf Grund von Rationalkriterien und normativen Vorstellungen bestimmten Beträge der einzelnen Ausgabearten voll zu decken.

Die Wahrscheinlichkeit ist jedoch größer, daß diese Voraussetzung in Wirklichkeit nicht gegeben sein wird. Die von den Staatsbürgern bewilligte Gesamtausgabenhöhe wird kleiner sein als die Summe aller von der Regierung geplanten Einzelausgaben. Entweder werden dann von der Regierung mehr Einnahmen (Steuern oder Anleihen) erhoben als durch das Abstimmungsergebnis für die Deckung der Gesamtausgaben festgelegt wurden oder die von der Regierung geplanten Ausgaben werden nicht in der von ihr vorgesehenen Höhe getätigt. Die Entscheidung kann vom Stimmenmaximierungskalkül der Regierungspartei beeinflußt sein; ist dies nicht der Fall, so kann nur eine Werturteilsentscheidung erfolgen. Auf Grund von Stimmenmaximierungskalkül bzw. Werturteilen kann natürlich auch jede Kombination von Erhöhung des Staatsanteils und Senkung der Einzelausgaben gewählt werden.

Nehmen wir an, die Entscheidung sei zugunsten einer Senkung der vorgesehenen Ausgaben gefallen. Dann sind wiederum Werturteilsentscheidungen unvermeidlich, wenn deren Bedeutung auch möglicherweise dadurch gemin-

dert wird, daß die Struktur durch die vorherige (z.T. rationale) Bestimmung der einzelnen Ausgabekategorien festgelegt worden ist und die vorhandenen geringeren Mittel gemäß der feststehenden Proportion auf die Einzelbereiche verteilt werden. Aber bei Vorliegen von "besonderer Dringlichkeit" sind begründbare Abweichungen von den vorher festgelegten Verhältnissen wahrscheinlich an der Tagesordnung, und damit sind dem Einfluß irrationaler Argumente wieder Tür und Tor geöffnet; der Einfluß wird allerdings umso kleiner sein, je besser und allgemeingültiger das System von Optimierungskriterien ist, das für die einzelnen Ausgabekategorien entwickelt wurde.

II. Die Berücksichtigung von Nebenwirkungen staatlicher Ausgaben- tätigkeit

In diesem Zusammenhang muß noch die Bedeutung von Sekundär- oder Nebenwirkungen der öffentlichen Ausgaben für die Bestimmung von Rationalkriterien gesondert erwähnt werden. Die bisherigen Ausführungen zum Problem des Rationalprinzips ließen diesen Gesichtspunkt der Systematik wegen völlig außer acht, da Sekundärwirkungen in vielen Fällen eine rationale Kalkulation der einzelnen Ausgabenbereiche empfindlich zu stören scheinen. Die Behauptung, daß es keine öffentlichen Ausgaben gibt, die nicht in irgendeiner Form Nebenwirkungen, also mehr oder weniger direkt Sekundär-, Tertiär- und weiter verfolgbare und nicht verfolgbare Wirkungen auslösen, kann wohl ohne weiteres als Axiom akzeptiert werden.

Nun wäre die Forderung, der zusätzlich auftretenden Schwierigkeit dadurch zu begegnen, daß bei der rationalen Planung der öffentlichen Ausgaben die Nebenwirkungen außer acht gelassen werden sollten, geradezu absurd, ja das Gegenteil von dem, was als "vernünftig" allgemein akzeptiert würde, nämlich in die rationalen Überlegungen alle überschaubaren Nebenwirkungen so weit wie nur möglich einzubeziehen.

Da eine eingehende Behandlung von Nebenwirkungen noch mehr Raum beanspruchen würde als die ausführliche Erörterung des detaillierten staatswirtschaftlichen Rationalprinzips, kann hier nur der Versuch einer Systematisierung, insbesondere im Hinblick auf die Schwierigkeiten, die durch Nebenwirkungen für eine rationale Planung der öffentlichen Ausgaben entstehen, unternommen werden.

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten : Die durch Nebenwirkungen geschaffenen Zustände (Veränderungen von Zuständen) sind ebenso quantifizierbar wie das direkt angestrebte Ziel und können daher in eine rationale Kalkulation mit einbezogen werden. Z.B. wäre es möglich, positive Nebenwirkungen den Erträgen, negative den Kosten zuzurechnen. In einem solchen Fall würde die Planungstechnik zwar erschwert, aber theoretisch wäre die Forderung möglichst vollkommener Rationalität nicht verletzt.

Zum anderen besteht die Möglichkeit einer nur irrationalen Erfassung von Nebenwirkungen, womit der Wert von Rationalkriterien bei bestimmten Ausgabenbereichen entscheidend geschmälert wäre. Die Forderung, den Bereich dieser zweiten Kategorie von Nebenwirkungen, deren Merkmale nie ganz genau beschrieben werden könnten, im Hinblick auf Rationalentscheidungen so klein wie möglich zu machen, ist in dieser Form eine Leerformel. Jedoch wäre es den Experten durchaus möglich, ihr einen Inhalt dergestalt zu geben, daß sie für die Entscheidungen der Politiker praktische Bedeutung erlangt.

Es scheint nämlich so, als ob aus verschiedenen Gründen die Bedeutung nicht rational erfaßbarer Nebenwirkungen für die rationale Planung der öffentlichen Ausgaben schon nicht sehr groß sei, durch geeignete Versuche aber noch kleiner gemacht werden könnte. Zur Erläuterung dieser These sollen die verschiedenen Möglichkeiten etwas genauer untersucht werden.

1. Entscheidungen, die mit Hilfe von Rationalkriterien getroffen werden, haben nicht rational erfaßbare Nebenwirkungen zur Folge.

Ein solcher Fall wäre denkbar, wenn Gerechtigkeitsvorstellungen, Nationalbewußtsein oder andere Wertungen eines größeren Teils der Staatsbürger durch die Ausgabentätigkeit betroffen werden. Die Wahrscheinlichkeit, daß dieser Fall in der Realität vorkommt und dabei der Einfluß bedeutend ist, scheint sehr gering, wenn die Wichtigkeit von rationalen Entscheidungen den Staatsbürgern bewußt gemacht worden ist. Entwicklungshilfe, Subventionen oder ähnliches könnten solche Nebenwirkungen haben, doch ist hier ohne Zweifel der Einfluß irrationaler Argumente umso geringer, je mehr die direkten Ausgabenziele rationaler Beurteilung unterliegen.

2. Entscheidungen, die nur auf Grund von Wertvorstellungen getroffen werden können, haben Nebenwirkungen irrationalen Charakters.

Da die Irrationalität der Entscheidung von vornherein feststeht, ist es für unseren Zusammenhang vollkommen nebensächlich, welche Wirkung einen größeren Einfluß auf die Ausgabenentscheidung ausübt. Wertvorstellungen können sich gegenseitig aufheben oder ergänzen, die Ausgabenentscheidung selbst bleibt irrational motiviert. Dieser Fall ist jedoch gänzlich unwahrscheinlich, da Ausgabenbereiche ohne quantifizierbare Nebenwirkungen wegen des ökonomischen Charakters der Ausgaben kaum denkbar sind.

Der Beweis für die These, daß irrationale Argumente nur eine untergeordnete Rolle spielen müssen, wird unter den beiden folgenden Punkten zu erbringen versucht.

3. Die Entscheidungen, die auf Grund nicht rationaler Argumente getroffen werden, haben immer Nebenwirkungen, die quantifizierbar und damit u. U. rationalen Kriterien zugänglich sind.

Zu denken ist dabei an alle Maßnahmen der Einkommensumverteilung, an Subventionen, Verteidigung und andere Ausgabenbereiche, bei denen das irrationale Entscheidungselement überwiegt. Die wichtigsten, einer quantitativen Analyse zugänglichen Nebenwirkungen dieser Ausgaben liegen in der gewünschten bzw. nicht gewünschten Veränderung volkswirtschaftlicher oder sektoraler Zustände. Der Einfluß von "irrational direkten" Argumenten und "rational indirekten" Argumenten kann im Hinblick auf eine Entscheidung gleichgerichtet oder entgegengesetzt sein. Bei entgegengesetzten Forderungen der beiden Argumentationen fällt die Entscheidung, welchem Argument man die größere Bedeutung zumißt, wiederum auf Grund irrationaler Überlegungen. Rationalität ist ja nichts Absolutes und wird dem Entscheidenden nicht a priori als "Muß" vorgegeben. Das Rationale wird auch nur auf Grund eines Werturteils dem Irrationalen vorgezogen. Immerhin kann gesagt werden, daß über die Nebenwirkungen von Ausgaben rationale Kriterien die Entscheidungen mitbestimmen können und damit das irrationale Element in seiner Bedeutung mehr oder weniger verringert wird. Auch hier soll noch einmal betont werden (was für alle Ausführungen über das Rationale bei Ausgabenentscheidungen gilt), daß unsere Thesen nur dann für die Praxis relevant sind, wenn die Forderung nach rationalen Entscheidungen unüberhörbar geworden ist und Versuche unternommen werden,

durch Bestimmung von Rationalkriterien den Bereich des Irrationalen so weit wie möglich einzuengen. Daß die politische Wirklichkeit ein ganz anderes Aussehen hat als der sich aus unseren Ausführungen ergebende Idealzustand, braucht wohl kaum erwähnt zu werden.

4. Mit der dritten Möglichkeit haben wir eigentlich nur einen Unterfall der jetzt darzustellenden Möglichkeit behandelt. Hierunter fallen alle fiskalischen Maßnahmen, deren Durchführung Veränderungen volkswirtschaftlicher Zustände in überschaubarem, quantifizierbarem Maße zur Folge haben. Praktisch haben sämtliche Ausgaben des Staates irgendwelche volkswirtschaftlich relevanten Nebenwirkungen, interessant sind aber nur diejenigen Ausgaben, deren Einfluß groß genug ist, um auch die Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele garantieren zu können.

Das wirtschaftspolitische Ziel (Konjunkturstabilisierung, Wachstumsförderung, Inflationsbekämpfung usw.) tritt an die Seite der mit öffentlichen Ausgaben angestrebten direkten Ziele und erhöht die Wichtigkeit der rationalen Planung dadurch um ein Vielfaches. Die Konturen der Wirtschaftspolitik einer Regierung als gegeben und akzeptiert vorausgesetzt, können die Probleme der geeigneten Mittelwahl zur Erreichung vorgegebener Ziele (besonders im Hinblick auf Konjunkturpolitik usw.) durch die Ausgabentätigkeit deshalb so glücklich gelöst werden, weil die gewünschten wirtschaftspolitischen Wirkungen sozusagen nebenbei erzielt werden (die Aufgaben der "stabilization branch" Musgraves werden in vielen Fällen durch die Wahrnehmung der Aufgaben von "allocation branch" und "distribution branch" mit erfüllt).

Sind die Nebenziele mit den Hauptzielen der öffentlichen Ausgaben teilweise oder sogar völlig vereinbar, dann entsteht im Hinblick auf die Rationalität von Entscheidungen kein neues Problem, vorausgesetzt, daß der Wille besteht, Wirtschaftspolitik so weit wie möglich rational zu betreiben.

Bestehende Zielkonflikte sind jedoch, falls sie nicht mit Hilfe von Kriterien gelöst werden können, die in einem übergeordneten, allgemein akzeptierten Ziel enthalten sind, nur auf Grund von Werturteilen zu lösen. Wesentlich ist hierbei aber, daß allein die Frage, welchem Ziel der Primat der Erfüllung zusteht, zu beantworten ist; ist diese Frage entschieden, dann kommt für die Ausgabentätigkeit selbst den Rationalkriterien wieder die zugehörige Bedeutung zu. Wirtschaftspolitik ist ohne Werturteilsentscheidungen undenkbar, deshalb ist die hier geschilderte neue Schwierigkeit gewissermaßen eine scheinbare; die Rationalität der Ausgabenentschei-

dungen braucht durch sie in keiner Weise berührt zu werden. Sie wird nur dort gemindert, wo die wirtschaftspolitische Entscheidung sowieso auf irrationale Argumente zurückgreift. Wieder muß auf die Antinomie zwischen theoretischem Ideal und politischer Praxis verwiesen werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß dort, wo in der Wirtschaftspolitik der Einfluß von Rationalkriterien bedeutend ist, die sekundären Auswirkungen auf volkswirtschaftliche Zustände die Rationalität von Ausgabenentscheidungen eher zu fördern als zu hemmen in der Lage sind, da diese Nebenwirkungen heute schon häufig einer fortgeschrittenen wissenschaftlichen Analyse zugänglich sind. Dort jedoch, wo in der Wirtschaftspolitik die Vernunft politischem Ehrgeiz von Personen und Parteien geopfert wird, erübrigt es sich, eine Koordination von Ausgabentätigkeit und Wirtschaftspolitik auf der Basis für gut befundener Rationalkriterien zu fordern.

Die Ausführungen des letzten Kapitels, die den Versuch darstellten, eine mögliche Richtung der Lösung des Rationalproblems bei der Bestimmung der öffentlichen Ausgabengestaltung anzudeuten, mußten die Tatsache nur noch offenkundiger machen, daß "wir keine Theorie der Staatswirtschaft (besitzen), die von praktischer Bedeutung für die Bestimmung der Höhe und der Verteilung der Einnahmen und Ausgaben des Staates ist" (1). Eine geschlossene Theorie, die den Einflußfaktoren aus normativ-ethischen, praktisch-politischen, eigennützig-persönlichen, sonstigen schwer rational erfaßbaren und ökonomisch-rationalen Bereichen gleichermaßen gerecht werden soll, ist von vornherein undenkbar, da "die Komplexität unseres wirtschaftlichen Lebens wohl kaum jemals rational zu erfassen sein wird" (2).

Die Ergebnisse der rein ökonomischen Theorien, die bisher entwickelt wurden, sind daher zur völligen praktischen Bedeutungslosigkeit verurteilt. Nicht nur die ihnen zugrundeliegende ökonomische Konzeption stellt sich der Möglichkeit einer für die Praxis relevanten Lösung entgegen (3), auch die Form, in der das Problem der normativen Daten in die Behandlung eingeht, läßt den Schluß zu, daß übertriebene Abstraktion zwar die Geschlossenheit der Theorie, nicht aber ihre Aussagefähigkeit im Hinblick auf Probleme praktischer Art zu fördern in der Lage ist. Das gilt sowohl für die Ansätze der Grenznutzen- als auch die der Wohlfahrtstheorie.

Die ökonomische Konzeption ist, das kann man am Ende dieser Betrachtungen endgültig feststellen, was die Entwicklung eines umfassenden Rationalprinzips bzw. eindeutiger Optimierungskriterien angeht, zum Scheitern verurteilt. Das bedeutet nicht, daß die Beurteilung und Bewertung öffentlicher Maßnahmen ohne ökonomische Kriterien auskommt; das genaue Gegenteil ist der Fall. Je zahlreicher diese Kriterien zur Verfügung stehen, je mehr Größen vom wirtschaftlichen Standpunkt her beurteilt werden können, um-

(1) Häuser, Karl : Bemerkungen . . . , a. a. O. , S. 210.

(2) Strunz, Joachim : Über wirtschaftspolitische Konflikte und ihre Entscheidung, Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 78. Jg. , II. Halbbd. , 1958, S. 601.

(3) "Das Rechnen mit Nutzeneinheiten ist, wie heute kaum noch bestritten wird, eine unfruchtbare mathematische Spielerei, der jegliches fundamentum in re fehlt." (Albert, Hans : Ökonomische Ideologie . . . , a. a. O. , S. 68).

so eher werden ökonomisch-technische Optimierungsmethoden, wie Ertragsmaximumberechnungen herkömmlicher Art, linear programming (1), mathematisch-statistische Verfahren usw., mit Erfolg eingesetzt werden können.

Die normativ-politische Entscheidung wird jedoch niemals durch solche Kriterien zu ersetzen, höchstens zu erleichtern bzw. besser zu begründen sein.

Um zu einem einheitlichen Optimumkonzept für die Staatswirtschaft zu gelangen, müßte die ökonomische Konzeption ganz fallengelassen werden. Eine geschlossene Optimumanalyse hätte von völlig anderen Gesichtspunkten auszugehen, die allerdings wiederum davon abhängig sind, ob man der Analyse die individualistische oder die organische Staatsauffassung zugrundelegt. Ansätze zu einer Theorie der kollektiven Entscheidung, die einen auf dem individualistischen Konzept aufbauenden Versuch zur Lösung gesellschaftlicher Optimierungsprobleme darstellen, sind vorhanden und werden weiter entwickelt (2). In einer Kombination der Theorie kollektiver Entscheidungen und der für den staatlichen Sektor auszubauenden Theorie des "operations research" liegt u. E. eine möglicherweise sowohl praktikable als auch den Forderungen nach Rationalität und staatsbürgerlicher Einflußnahme weitgehend entsprechende Lösung.

Allerdings werden die Wissenschaftler, die eine Theorie mit für die Praxis relevanten Ergebnissen im Hinblick auf rationale Entscheidungen entwickeln, nicht sicher sein, vielleicht nicht einmal als sehr wahrscheinlich annehmen können, daß die Politiker sich bei ihren Ausgabenentscheidungen an diese Kriterien halten, solange nicht das Rationale selbst zu einem der obersten politischen Prinzipien geworden ist. Hier liegt zweifellos für die "Anhänger der Ratio" ein echter Grund zum Pessimismus vor. Werden nicht immer Eigensucht, Gruppeninteresse, Machtstreben und Neid jede Bemühung, ein Rationalprinzip in der Ausgabenpolitik durchzusetzen, zu nichte machen ?

-
- (1) S. Shoup, Carl S. : Linear Programming in Public Finance, Finanzarchiv, N. F., Bd. 22, 1963, S. 464-483; Dosser, Douglas : Notes on Linear Programming and Public Finance, ebenda, Bd. 23, 1964, S. 279-287.
- (2) Vgl. u. a. Gäfgen, Gerard : Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 173, 1961, S. 1-49; Luce, R. Duncan and Raiffa, Howard : a. a. O. ; Black, Duncan : On the Rationale of Group Decision-Making, Journal of Political Economy, Vol. LVI, 1948, S. 23-34.

Eins scheint sicher : Die Einsicht, daß in der Politik (und damit auch in der Wirtschafts- und Ausgabenpolitik) die Ratio als mit beherrschendes Element neben die Werturteile treten muß, hat bereits eine weite Verbreitung gefunden. Die Rolle des Normativen in der Politik wird niemals klein sein, niemals klein sein können, aber ihre Alleinherrschaft könnte sicherlich gebrochen werden. An ein Volk, dessen politische Fühler sich noch nie in die Richtung des Rationalen hin ausgestreckt haben, wird die Anregung dazu, die Forderung nach einsichtig rationalen Entscheidungen als richtig anzusehen und zu stellen, nur ganz allmählich herangetragen werden können, aber eine an der Forderung nach Rationalität ausgerichtete Einstellung der Staatsbürger gegenüber der öffentlichen Ausgabenpolitik scheint nicht unmöglich zu sein.

Im politischen Alltag wird der hinter dieser Forderung stehende Druck bei Vorhandensein rationaler Beurteilungskriterien unverantwortliches Handeln und dem Gemeinwohl grob zuwiderlaufende Maßnahmen verhindern können. Von einer dem (von uns aus gesehenen) Idealzustand nahekommenden Lösung sind wir jedoch, das hat die Untersuchung deutlich gezeigt, noch sehr weit entfernt.

VERZEICHNIS DER BENUTZTEN LITERATUR

- Albert, Hans : Ökonomische Ideologie und politische Theorie. Das ökonomische Argument in der ordnungspolitischen Debatte, Göttingen : Schwartz 1954.
- Albert, Hans : Das Werturteilsproblem im Lichte der logischen Analyse, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 112. Bd., 3. H., 1956, S. 410-439.
- Albert, Hans : Die Problematik der ökonomischen Perspektive, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 117. Bd., 3. H., 1961, S. 438-467.
- Albrecht, Gerhard : Gesellschaftspolitik. Sozialpolitik - Volkswohlfahrtspolitik, Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 81. Jg., 1961, II. Halbbd., S. 385-419.
- Andic, Suphan and Veverka, Jindřich : The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification, Finanzarchiv, N. F., Bd. 23, H. 2, 1964, S. 169-278.
- Allin, Bushrod W. : Is Group Choice a Part of Economics ?, Quarterly Journal of Economics, Vol. LXVII, No. 3, 1953, S. 362-379, and Reply, ebenda, No. 4, 1953, S. 613-614.
- Arrow, Kenneth J. : Social Choice and Individual Values, New York - London : Wiley, Chapman 1951.
- Barone, Enrico : On Public Needs, in : Classics in the Theory of Public Finance, R. A. Musgrave and A. T. Peacock editors, aus dem Ital. übers. v. J. Eros, London-New York : MacMillan 1958, S. 165-167.
- Baumol, William J. : Welfare Economics and the Theory of the State, Cambridge (Mass.) : Harvard University Press 1952.
- Beckerath, Erwin von : Die neuere Geschichte der deutschen Finanzwissenschaft (seit 1800), in : Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Bd., 2. Aufl., Tübingen : Mohr (Siebeck) 1952, S. 416-468.
- Beckerath, Erwin von : Lynkeus. Gestalten und Probleme aus Wirtschaft und Politik, Tübingen : Mohr (Siebeck) 1962.
- Bergson, Abram : Comment to Lindblom, Charles E., siehe diesen.
- Black, Duncan : On the Rationale of Group Decision-Making, Journal of Political Economy, Vol. LVI, No. 1, 1948, S. 23-34.

- Black, Duncan : The Decision of a Committee Using a Special Majority, *Econometrica*, Vol.16, No.3, 1948, S.245-261.
- Black, Duncan : The Elasticity of Committee Decisions with an Altering Size of Majority, *Econometrica*, Vol.16, No.3, 1948, S.262-270.
- Bowen, Howard R. : *Toward Social Economy*, New York : Rinehart 1948.
- Brecht, Arnold : *Politische Theorie. Die Grundlagen politischen Denkens im 20. Jahrhundert*, Tübingen : Mohr (Siebeck) 1961.
- Breitling, Rupert : *Die Verbände in der Bundesrepublik. Ihre Arten und ihre politische Wirkungsweise*, Meisenheim a.Glan : Hain 1955.
- Brochier, Hubert et Tabatoni, Pierre : *Économie financière*, Paris : Presses Universitaires 1959.
- Brownlee, O.H. : Using Market Mechanisms in Making Government Expenditure Decisions, *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol.XLIX, No.2, 1959, S.359-367.
- Brownlee, O.H. and Allen,Edward D. : *Economics of Public Finance*, 2.Aufl., Englewood Cliffs : Prentice-Hall 1956.
- Buchanan, James M. : *Fiscal Theory and Political Economy*, Chapel Hill : University of North Carolina Press 1960.
- Buchanan, James M. : *The Public Finances : An Introductory Textbook*, Homewood (Ill.) : Irwin 1960.
- Buchanan, James M. : Fiscal Institutions and Efficiency in Collective Outlay, *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol.LIV, No. 3, 1964, S.227-235.
- Büchner, Richard : *Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben*, *Allgemeines Statistisches Archiv*, 18.Bd., 1929, S.315-319.
- Burkhead, Jesse : Comment to McKean, Roland N., siehe diesen.
- Cauley, Troy J. : *Public Finance and the General Welfare*, Columbus (Ohio) : Merrill 1960.
- Cohen Stuart, Arnold Jacob : On Progressive Taxation, in : *Classics in the Theory of Public Finance*, R.A.Musgrave and A.T.Peacock editors, London - New York : MacMillan 1958, S.48-71.
- Colm, Gerhard : *Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben. Ein Beitrag zur Finanztheorie*, Tübingen : Mohr 1927.

- Colm, Gerhard : Comments on Samuelson's Theory of Public Finance, The Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVIII, No.4, 1956, S.408-412.
- Colm, Gerhard : Comments on Richard A. Musgrave's "A Multiple Theory of Budget Determination", Finanzarchiv, N.F., Bd.18, H.1, 1958, S.52-55.
- Colm, Gerhard : In Defense of the Public Interest, Social Research, Vol.27, No.3, 1960, S.295-307.
- Colm, Gerhard : Comment to Lindblom, Charles E., siehe diesen .
- Dahl, Robert A. and Lindblom, Charles E.: Politics, Economics, and Welfare. Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes, New York-Evanston-London : Harper & Row 1953.
- De Viti de Marco, A. : Grundlehren der Finanzwirtschaft, Tübingen : Mohr (Siebeck) 1932.
- Diederich, Helmut : Der Kostenpreis bei öffentlichen Aufträgen. Eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse, Heidelberg : Quelle & Meyer 1961.
- Dietzel, Carl : Das System der Staatsanleihen im Zusammenhang der Volkswirtschaft betrachtet, Heidelberg : Mohr 1855.
- Dosser, Douglas : Notes on Linear Programming and Public Finance, Finanzarchiv, N.F., Bd.23, H.2, 1964, S.279-287.
- Downs, Anthony : An Economic Theory of Democracy, New York : Harper 1957.
- Due, John F. : Government Expenditures and their Significance for the Economy, in : Fiscal Policies and the American Economy, K.E. Poole editor, New York : Prentice-Hall 1953, S.201-251.
- Eckstein, Otto : A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria, with comments by Jack Hirshleifer and Benjamin Toren, in : Public Finances : Needs, Sources, and Utilization, Princeton : Princeton University Press 1961, S.439 - 504.
- Ehrlicher, Werner : Die deutsche Finanzpolitik seit 1924, Bonn : Institut "Finanzen und Steuern" 1961.
- Ellis, Howard S. : The Economic Way of Thinking, The American Economic Review, Vol.XL, No.1, 1950, S.1-12.

- Ellis, Howard S. : Is Group Choice a Part of Economics ? Comment, Quarterly Journal of Economics, Vol. LXVII, No. 4, 1953, S. 609-613.
- Eschenburg, Theodor : Staat und Gesellschaft in Deutschland, 5. Aufl., Stuttgart : Schwab 1962.
- Friedrich, Manfred : Opposition ohne Alternative ? , Köln : Verlag Wissenschaft und Politik 1962.
- Gäfgen, Gerard : Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft. Eine Neuinterpretation der Welfare Economics, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 173, H. 1, 1961, S. 1-49.
- Gandenberger, Otto : Die Ausschreibung. Organisierte Konkurrenz um öffentliche Aufträge, Heidelberg : Quelle & Meyer 1961.
- Geiger, Theodor : Ideologie und Wahrheit. Eine soziologische Kritik des Denkens, Stuttgart-Wien : Humboldt-Verlag 1953.
- Giersch, Herbert : Das Problem der Objektivität des wirtschaftspolitischen Urteils und der Lösungsversuch der neueren Lehre vom wirtschaftlichen Wohlstand, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 107. Bd., 2. H., 1951, S. 247-264.
- Giersch, Herbert : Allgemeine Wirtschaftspolitik. Grundlagen, Wiesbaden : Gabler 1960.
- Grundlagen, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der Welfare Economics, Beiträge von Egon Sohmen, Elisabeth Lauschmann, Reimut Jochimsen, in : Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hrsgg. v. E. von Beckerath und H. Giersch, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 29, Berlin : Duncker & Humblot 1963, S. 69-153.
- Gumpert, Julius : Das Gesetz der wachsenden Souveränität, Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 73. Jg., 1953, II. Halbbd., S. 679-710.
- Häuser, Karl : Bemerkungen über den Stand und die Entwicklung einer Theorie der Staatswirtschaft, in : Money, Growth, and Methodology, in Honor of Johan Åkerman, hrsgg. v. H. Hegeland, Lund : CWK Gleerup 1961, S. 201-210.
- Häuser, Karl : Ansätze zu einer Theorie der Staatsausgaben, Referat, gehalten auf der Sitzung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik), Freiburg 6. -8. Juni 1963 (noch unveröffentlicht).

- Haller, Heinz : Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, Tübingen : Mohr (Siebeck) - Zürich : Polygraphischer Verlag 1957.
- Haller, Heinz : Theorie der öffentlichen Wirtschaft, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 118. Bd., 2. H., 1962, S. 193-214.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich : Der Weg zum Wohlfahrtsstaat. Wandlungen der Staatstätigkeit im Spiegel der Finanzpolitik unseres Jahrhunderts, Frankfurt a. Main : Knapp 1957.
- Harding, Fred O. : Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie. Theorie der Bestimmungsfaktoren finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit, Freiburg i. Br. : Goerlich 1959.
- Harriss, C. Lowell : Government Expenditure : Significant Issues of Definition, The Journal of Finance, Vol. IX, No. 4, 1954, S. 351-364.
- Head, J. G. : Lindahl's Theory of the Budget, Finanzarchiv, N. F., Bd. 23, H. 3, 1964, S. 421-454.
- Helmert, Otto : Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Berlin : de Gruyter 1961.
- Henle, Wilhelm : Die Ordnung der Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin : Duncker & Humblot 1964.
- Hirshleifer, Jack : Comment to Eckstein, Otto, siehe diesen.
- Institut International de Finances Publiques : Les effets économiques des dépenses publiques, Congrès de Rome 1956, Paris : Editions de l'Epargne (1956).
- Jochimsen, Reimut : Ansatzpunkte der Wohlstandsökonomik. Versuch einer Neuorientierung im Bereich der normativen Lehre vom wirtschaftlichen Wohlstand, Basel : Kyklos-Tübingen : Mohr (Siebeck) 1961.
- Jochimsen, Reimut : siehe Grundlagen ...
- Johansen, Leif : Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of Public Expenditures, Memorandum from Institute of Economics, University of Oslo, 1962.
- Jürgensen, Harald : Strukturtypen, Strukturwandlungen und Strukturprobleme in der Verkehrswirtschaft, in : Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, 1. Bd., hrsgg. v. F. Neumark, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 30/I, Berlin : Duncker & Humblot 1964, S. 284-310.

- Keller, Paul : Dogmengeschichte des wohlstandspolitischen Interventionismus, Winterthur : Keller 1955.
- Kempski, Jürgen von : Über die Einheit der Sozialwissenschaft, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 112.Bd., 3.H., 1956, S.385-397.
- Knight, Frank H. : Is Group Choice a Part of Economics ? Comment, Quarterly Journal of Economics, Vol.LXVII, No.4, 1953, S.605-609.
- Koch, Helmut : Über eine allgemeine Theorie des Handelns, in : Zur Theorie der Unternehmung, Festschrift zum 65.Geburtstag von Erich Gutenberg, Wiesbaden : Gabler 1962, S.367-423.
- Koch, Woldemar : Das Verhältnis zwischen gesellschaftlicher und steuerlicher Gerechtigkeit bei Adolph Wagner, Finanzarchiv, N.F., Bd.23, H.1, 1963, S.36-52.
- Lasswell, Harold D. and Kaplan, Abraham : Power and Society. A Framework for Political Inquiry, New Haven : Yale University Press 1950.
- Lauschmann, Elisabeth : siehe Grundlagen ...
- Lerner, Abba P. : The Economics of Control. Principles of Welfare Economics, New York : MacMillan 1949.
- Liefmann-Keil, Elisabeth : Zur Entwicklung der Theorie der Bewilligung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben, Finanzarchiv, N.F., Bd.19, H.2, 1959, S.219-239.
- Lindahl, Erik : Die Gerechtigkeit der Besteuerung. Eine Analyse der Steuerprinzipien auf der Grundlage der Grenznutzentheorie, Lund : Gleerupska 1919.
- Lindahl, Erik : Einige strittige Fragen der Steuertheorie, in : Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart, hrsgg. v. H. Mayer, 4.Bd., Konjunkturen und Krisen. Internationaler Verkehr, Hauptprobleme der Finanzwissenschaft, Ökonomische Theorie des Sozialismus, Wien : Springer 1928, S.282-304.
- Lindblom, Charles E. : Decision-Making in Taxation and Expenditures, with comments by Abram Bergson and Gerhard Colm, in : Public Finances : Needs, Sources, and Utilization, Princeton : Princeton University Press 1961, S.295-336.
- List, Friedrich : Das nationale System der politischen Ökonomie, Basel : Kyklos - Tübingen : Mohr (Siebeck) 1959.

- Little, I. M. D.: A Critique of Welfare Economics, 2. Aufl., Oxford : Clarendon Press 1957.
- Luce, R. Duncan and Raiffa, Howard : Games and Decisions, introduction and critical survey, New York : Wiley 1957.
- Lutz, Friedrich A.: Politische Überzeugungen und nationalökonomische Theorie, Ordo, 9. Bd., 1957, S. 5-18.
- Mann, Fritz Karl : Zur Frage der steuerlichen Lastenverteilung, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 124. Bd. (III. Folge 69. Bd.), 1926, S. 30-40.
- Mann, Fritz Karl : Die Staatswirtschaft unserer Zeit, Jena : Fischer 1930.
- Margolis, Julius : A Comment on the Pure Theory of Public Expenditure, The Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVII, No. 4, 1955, S. 347-349.
- Masoin, Maurice : Die öffentlichen Ausgaben, in : Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Bd., 2. Aufl., Tübingen : Mohr (Siebeck) 1956, S. 1-41.
- McKean, Roland N.: Evaluating Alternative Expenditure Programs, with a comment by Jesse Burkhead, in : Public Finances : Needs, Sources, and Utilization, Princeton : Princeton University Press 1961, S. 337-352.
- Mill, John Stuart : Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy, London : Longmans, Green, Reader and Dyer 1875.
- Mohl, Robert von : Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates, 2 Bde., 3. Aufl., Tübingen : Laupp 1866.
- Musgrave, Richard A.: The Voluntary Exchange Theory of Public Economy, Quarterly Journal of Economics, Vol. LIII, No. 2, 1939, S. 213-237.
- Musgrave, Richard A.: A Multiple Theory of Budget Determination, Finanzarchiv, N. F., Bd. 17, H. 3, 1956/57, S. 333-343.
- Musgrave, Richard A.: The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy, New York-Toronto-London : McGraw-Hill 1959.
- Myrdal, Gunnar : Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung, übers. v. G. Mackenroth, Berlin : Junker & Dünhaupt 1932.

- Neumann, Fr.J. : Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalt Leipzig : Duncker & Humblot 1874.
- Neumann, Fr.J. : Die Steuer und das öffentliche Interesse, Leipzig : Duncker & Humblot 1887.
- Neumark, Fritz : Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen : Mohr (Siebeck) 1961.
- Neumark, Fritz : Die Wirtschaftswissenschaft in der Politik, in : Universität und Universalität, Berlin : de Gruyter 1963, S.180-194.
- Neumark, Fritz : Wandlungen in den Auffassungen vom Volkswohlstand, Frankfurt a.Main : Klostermann 1964.
- Pantaleoni, Maffeo : Contribution to the Theory of the Distribution of Public Expenditure, in : Classics in the Theory of Public Finance, R.A. Musgrave and A.T. Peacock editors, aus dem Ital. übers. v. D. Bevan, London-New York : MacMillan 1958, S.16-27.
- Pigou, A.C. : A Study in Public Finance, London : MacMillan 1928, 3. Aufl., 1952.
- Recktenwald, Horst Claus : Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, in : Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, hrsgg. v. H. König, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 26, Berlin : Duncker & Humblot 1962, S.199-248.
- Recktenwald, Horst Claus : Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd.13, H.3, 1962, S.256-304.
- Roscher, Wilhelm : System der Finanzwissenschaft, 5. Aufl., bearb. v. O. Gerlach, 2. Halbbd., Stuttgart : Cotta 1901.
- Roscher, Wilhelm : Politik. Geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie, 3. Aufl., Stuttgart-Berlin : Cotta 1908.
- Rotherberg, Jerome : The Measurement of Social Welfare, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall 1961.
- Samuelson, Paul A. : The Pure Theory of Public Expenditure, The Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVI, No.4, 1954, S.387-389.
- Samuelson, Paul A. : Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, The Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVII, No.4, 1955, S.350-356.

- Samuelson, Paul A.: Aspects of Public Expenditure Theories, The Review of Economics and Statistics, Vol.XL, No.4, 1958, S.332-338.
- Sax, Emil : Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, Wien : Hölder 1887.
- Sax, Emil : Die Wertungstheorie der Steuer, Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, N.F., IV.Bd., 4. -6. H., 1924, S.191-240.
- Schäffle, Albert E.Fr.: Die Grundsätze der Steuerpolitik und die schwebenden Finanzfragen Deutschlands und Oesterreichs, Tübingen : Laupp 1880.
- Schäffle, Albert E.Fr.: Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfes, in : Gesammelte Aufsätze, 2.Bd., Tübingen : Laupp 1886, S.241-311.
- Schmölders, Günter : Finanzpolitik, Berlin-Göttingen-Heidelberg : Springer 1955.
- Schmölders, Günter : Besprechung von Harding, Fred O. : Politisches Modell ..., Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 81.Jg., 1961, II. Halbbd., S.621-622.
- Schmölders, Günter : Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft, Hamburg : Rowohlt 1960.
- Schneider, Erich : Einführung in die Wirtschaftstheorie, II. Teil, 6. Aufl., Tübingen : Mohr (Siebeck) 1960.
- Schumpeter, Joseph A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, m. e. Einleitung v. E. Salin, 2. Aufl., Bern : Francke 1950.
- Shoup, Carl S.: Linear Programming in Public Finance, Finanzarchiv, N.F., Bd. 22, H. 3, 1963, S.464-483.
- Shultz, William J. and Harriss, C. Lowell : American Public Finance, 6. Aufl., Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall 1956.
- Siegel, Irving H. and Taylor, Maurice F.W.: Public Expenditures for Veterans' Assistance, Journal of Political Economy, Vol.LVI, No.5, 1948, S.527-532.
- Simon, Herbert A.: A Behavioral Model of Rational Choice, Quarterly Journal of Economics, Vol.LXIX, No.1, 1955, S.99-118.
- Simon, Herbert A.: Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science, The American Economic Review, Vol.XLIX, No.3, 1959, S.253-283.

- Sismondi, J. -C. -L- Simonde de : Nouveaux Principes d'Économie Politique ou de la richesse dans ses rapports avec la population, 3. Aufl., 2 Bde., Genf - Paris : Jeheber 1951, 1953.
- Smith, Adam : The Wealth of Nations, Vol. 2, London-New York : Everyman's Library 1958.
- Smithies, Arthur : Federal Budgeting and Fiscal Policy, in : A Survey of Contemporary Economics, H.S. Ellis editor, Vol. I, Homewood (Ill.) : Irwin 1952, S. 174-209.
- Sohmen, Egon : siehe Grundlagen ...
- Stammer, Otto : Herrschaftsordnung und Gesellschaftsstruktur - Erkenntnisobjekt und Aufgaben der politischen Soziologie, Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 71. Jg., 1951, I. Halbbd., S. 257-296.
- Stein, Lorenz von : Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2. Theil, 1. Abtheilung : Der Staatshaushalt, die Staatsausgaben, die wirthschaftlichen Staatseinnahmen und der allgemeine Theil der Steuerlehre, 5. Aufl., Leipzig : Brockhaus 1885.
- Steiner, Peter O. : Choosing among Alternative Public Investments in the Water Resource Field, The American Economic Review, Vol. XLIX, No. 5, 1959, S. 893-916.
- Stern, Eugen : Die finanzwissenschaftlichen Anschauungen der Hauptvertreter der klassischen englischen Nationalökonomie (mit besonderer Berücksichtigung der Lehre von den öffentlichen Ausgaben), Frankfurt a. Main : Euler 1927.
- Sternberger, Dolf : Lebendige Verfassung. Studien über Koalition und Opposition, Meisenheim a. Glan : Hain 1956.
- Strotz, Robert H. : Two Propositions related to Public Goods, The Review of Economics and Statistics, Vol. XL, No. 4, 1958, S. 329-331.
- Strunz, Joachim : Über wirtschaftspolitische Konflikte und ihre Entscheidung, Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 78. Jg., 1958, II. Halbbd., S. 599-605.
- Sulzbach, Walter : Demokratie und freie Marktwirtschaft, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 112. Bd., 1. H., 1956, S. 131-143.

- Tautscher, Anton : Grundlagen der integralen Finanzwissenschaft, Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 71. Jg., 1951, II. Halbbd., S. 641-675.
- Terhalle, Fritz : Ausgaben, öffentliche, in : Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 1. Bd., Stuttgart : Fischer - Tübingen : Mohr (Siebeck) - Göttingen : Vandenhoeck & Ruprecht 1956, S. 439-452.
- Timm, Herbert : Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, Finanzarchiv, N.F., Bd. 21, H. 2, 1961, S. 201-247.
- Timm, Herbert : Bemerkungen zu einem fundamentalen Problem der Theorie des Zweitbesten, in : Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hrsgg. v. E. von Beckerath und H. Giersch, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 29, Berlin : Duncker & Humblot 1963, S. 285-304.
- Tinbergen, J. : Economic Policy : Principles and Design, Amsterdam : North-Holland Publishing Co. 1956.
- Toren, Benjamin : Comment to Eckstein, Otto, siehe diesen.
- Unkelbach, Helmut : Grundlagen der Wahlsystematik. Stabilitätsbedingungen der parlamentarischen Demokratie, Göttingen : Vandenhoeck & Ruprecht 1956.
- Vialon, Friedrich Karl : Haushaltsrecht-Haushaltspraxis-, 2. Aufl., Berlin-Frankfurt a. Main : Vahlen 1959, mit Text der Reichshaushaltsordnung.
- Wagner, Adolph : Grundlegung der politischen Oekonomie, 3. Aufl., 1. Theil : Grundlagen der Volkswirtschaft, 1. u. 2. Halbbd., Leipzig : Winter 1892, 1893.
- Wagner, Adolph : Finanzwissenschaft und Staatssozialismus (1887), im Anhang : Stein, Lorenz von : Finanzwissenschaft und Staatssozialismus (1885), hrsgg. v. A. Skalweit, Frankfurt a. Main : Klostermann 1948.
- Weber, Max : Politik als Beruf, München-Leipzig : Duncker & Humblot 1919.
- Welter, Erich : Der Staat als Kunde. Öffentliche Aufträge in der Wettbewerbsordnung, Heidelberg : Quelle & Meyer 1960.
- Werlé, Eduard : Öffentliche Investitionen und Wirtschaftswachstum. Vorschlag für eine antizyklische Vergabe öffentlicher Investitionsaufträge, Berlin-München : Duncker & Humblot 1960.

Wessels, Theodor : Zur jüngeren Entwicklung der Wohlfahrtsökonomik,
Finanzarchiv, N.F., Bd. 23, H. 1, 1963, S. 3-10.

Wicksell, Knut : Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und
Kritik des Steuerwesens Schwedens, Jena : Fischer 1896.

Lebenslauf

- Name : Wolfgang Remy
- Geburtsdatum : 10.12.1935
- Geburtsort : Bukarest (Rumänien)
- Eltern : Gerhard Remy
Elisabeth Remy geb. Schott
- Staatsangehörigkeit : Deutsch
- Schulbildung : Frühjahr 1942 - April 1944 Deutsche Evangelische
Schule zu Bukarest
April 1944 - April 1946 Internierung in rumänischen
Lagern
Mai 1946 - Herbst 1946 Volksschule zu Höhr-Grenz-
hausen/Westerwald
Herbst 1946 - Frühjahr 1952 Mittelschule zu Höhr-
Grenzhausen mit Abschluß der Mittleren Reife
Sommer 1952 - Herbst 1953 Ziehen-Realgymnasium
in Frankfurt/Main
Herbst 1953 - Frühjahr 1955 Karl-Schurz-Realgymna-
sium in Frankfurt/Main
Frühjahr 1955 Reifeprüfung am Karl-Schurz-Realgym-
nasium in Frankfurt/Main
- Studium : Sommersemester 1955 - Wintersemester 1960/61
Studium der Volkswirtschaftslehre an der Johann Wolf-
gang Goethe-Universität in Frankfurt/Main
Sommersemester 1959 Ablegung der Volkswirtschaftli-
chen Diplomprüfung an der Wirtschafts- und Sozialwis-
sensschaftlichen Fakultät der Johann Wolfgang Goethe-
Universität
- Akademische Lehrer : Prof. Dr. Dr. h. c. Dr. h. c. Neumark, Prof. Dr. Sauermann,
Prof. Dr. Flaskämper, Prof. Dr. Blind, Prof. Dr. Möller,
Prof. Dr. Hagenmüller, Prof. Dr. Veit, Prof. Dr. Burger,
Privatdozent Dr. Hartwig
- Tätigkeit : Seit September 1959 Verwalter einer wissenschaftlichen
Assistentenstelle am Seminar für Finanzwissenschaft der
Johann Wolfgang Goethe-Universität.

